

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

RELATOR : **MIN. JOAQUIM BARBOSA**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE CURITIBA**
ADV.(A/S) : **ROBERTO DE SOUZA MOSCOSO E OUTRO(A/S)**
RECDO.(A/S) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE
FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS-ABRASF**
ADV.(A/S) : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

EMENTA: **CONSTITUCIONAL.**
TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE
TRIBUTÁRIA RECÍPROCA.
INAPLICABILIDADE À
RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA
POR SUCESSÃO.

ART. 150, VI, A DA CONSTITUIÇÃO.

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).

Recurso Extraordinário ao qual se dá provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do relator.

RE 599176 / PR

Brasília, 05 de junho de 2014.

JOAQUIM BARBOSA - Relator

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

RELATOR : **MIN. JOAQUIM BARBOSA**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE CURITIBA**
ADV.(A/S) : **ROBERTO DE SOUZA MOSCOSO E OUTRO(A/S)**
RECDO.(A/S) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE
FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS-ABRASF**
ADV.(A/S) : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - (Relator): Trata-se de recurso extraordinário (art. 102, III, a da Constituição) interposto de acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região que considerou aplicável a imunidade recíproca a débitos tributários da extinta Rede Ferroviária Federal S.A., sucedida pela União Federal.

Em suma, o acórdão-recorrido aplicou a imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a da Constituição) a responsável tributário por sucessão (art. 130 do Código Tributário Nacional - Fls. 179v).

Referido acórdão foi assim ementado:

TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. RFFSA. SUCESSÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO. IMUNIDADE RECÍPROCA. CF, ARTIGO 150, VI, "A".

1. Com a transferência da propriedade do imóvel, o imposto sub-roga-se na pessoa do adquirente (art. 130 do CTN).

2. Gozando a União de imunidade recíproca, prevista no art. 150, VI, a, da Constituição Federal, inexigível o IPTU sobre imóvel incorporado a seu patrimônio, ainda que os fatos geradores sejam anteriores à ocorrência de sucessão tributária. (Fls. 182).

Após sustentar a presença do requisito da repercussão geral (Fls. 186-188), o município-recorrente argumenta que o acórdão-recorrido violou os arts. 150, VI, a (alcance da imunidade), 156 (competência para

RE 599176 / PR

instituir o IPTU) e 151, III (proibição da concessão de isenções heterônomas) da Constituição.

Portanto, a questão de fundo posta neste recurso extraordinário, consistente em se saber se a imunidade tributária recíproca é aplicável ao responsável tributário por sucessão, tem inequívoca densidade constitucional, na medida em que afeta o campo de competência tributária atribuído aos entes federados.

A repercussão geral da matéria foi reconhecida.

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso extraordinário, em parecer elaborado pelo procurador-geral da República, Dr. Rodrigo Janot.

É o relatório.

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

O Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Relator): Senhores Ministros, a questão de fundo enfrentada é bastante simples.

A imunidade tributária recíproca é uma norma constitucional de competência, que proíbe a instituição de **impostos** sobre o patrimônio, renda ou serviços dos entes federados (art. 150, VI, *a* da Constituição).

Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, a imunidade tributária recíproca é um instrumento de calibração do pacto federativo, destinado a proteger os entes federados de pressões econômicas projetadas para induzir escolhas políticas ou administrativas da preferência do ente tributante (remeto, exemplificativamente, ao RE 253.472, red. p/ acórdão min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 1º.02.2011).

Nesse contexto, a imunidade tributária recíproca é inaplicável se a atividade ou a entidade tributada demonstrarem capacidade contributiva, se houver risco à livre-iniciativa e às condições de justa concorrência econômica ou se não estiver em jogo risco ao pleno exercício da autonomia política conferida aos entes federados pela Constituição.

De fato, a Constituição é expressa ao excluir da imunidade:

“[o] patrimônio, [a] renda e [os] serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel” (art. 150, VI, § 3º).

Como **sociedade de economia mista**, constituída sob a forma de **sociedade por ações**, apta a **cobrar pela prestação de seus serviços e a remunerar o capital investido**, a RFFSA **não fazia jus à imunidade tributária**.

Com a liquidação da pessoa jurídica, iniciada em 17.12.1999 por deliberação da respectiva Assembleia Geral de Acionistas (MP 353/2007, Lei 11.483/2007 e Decretos 6.018/2007 e 6.769/2009), a **União** se tornou

RE 599176 / PR

sucessora de alguns direitos e de alguns deveres da empresa.

Como **sucessora** da sociedade de economia mista, a **União** se tornou responsável tributária pelos créditos inadimplidos, nos termos do art. 130 e seguintes do Código Tributário Nacional.

A regra constitucional da imunidade, por se destinar à proteção específica do ente federado, é inaplicável aos créditos tributários constituídos legitimamente contra pessoas jurídicas dotadas de **capacidade contributiva** e cuja tributação **em nada afetaria** o equilíbrio do pacto federativo.

Pelo contrário: a aplicação da imunidade tributária **prejudicaria a expectativa do ente federado dito “periférico” à receita tributária**, à guisa de garantia de uma inexistente vantagem pecuniária a outro ente federado. Peço especial atenção dos colegas neste ponto: **qualquer imunidade tributária prejudica, em certa medida, a expectativa de arrecadação dos entes federados**. Essa perda deve ser tolerada pelos entes, para satisfazer outros valores tão ou mais relevantes previstos na Constituição. Porém, deixar de tributar uma pessoa jurídica dotada de **capacidade contributiva, que seja era mera instrumentalidade estatal, desequilibra o pacto federativo, ao invés de preservá-lo**.

Ademais, a própria interpretação das normas relativas à responsabilidade tributária vem sendo bastante tumultuada nos órgãos fiscais e no próprio Judiciário. Parte da dificuldade de interpretação decorre da forma como o CTN foi concebido e criado.

Originalmente, pretendia-se que o CTN aplicasse a responsabilidade tributária de forma objetiva e com vasta envergadura, independentemente das razões que levassem ao inadimplemento do crédito tributário. Esse *telos* retratado no anteprojeto não foi reproduzido na redação final do texto, que acabou incorporando fórmulas então utilizadas pela legislação comercial-empresarial **privada** para proteger as pessoas jurídicas contra administradores faltosos ou insurgentes.

Nenhum desses extremos é compatível com a Constituição. De acordo com estudo feito por **Thiago Sorrentino** em dissertação de

RE 599176 / PR

mestrado defendida na PUC/SP¹, a compatibilidade da responsabilidade tributária perante a Constituição depende da adoção de critérios interpretativos e decisórios que reconheçam dois aspectos essenciais desse mecanismo: a responsabilidade tributária tem por função (1) **garantir a máxima efetividade do crédito tributário** contra **inadimplência confirmada** ou **potencial**, porém, em circunstâncias **bastante específicas**.

Assim, as pessoas naturais ou jurídicas responsáveis não se exoneram da responsabilidade por mera atribuição de culpa ou de dolo a terceiros, tal qual o modelo de direito privado que foi parcialmente replicado no texto do CTN.

No caso em exame, a União não pode se livrar da responsabilidade tributária simplesmente indicando que o tributo era devido por **sociedade de economia mista**, ou sugerindo a aplicação de regra constitucional que protege a autonomia política de **entes federados**, e não de empresas públicas, nem de sociedades de economia mista.

De forma semelhante, a mera inadimplência ou seu risco, isoladamente considerados, são insuficientes para deflagrar a responsabilidade tributária.

Nos termos de referida dissertação de mestrado, o risco de inadimplência de quaisquer obrigações é inerente ao empreendedorismo, pois não há regra nomológica, nem nomoempírica, que assegure ou obrigue ao sucesso econômico. Se a responsabilidade dos empreendedores ou dos investidores for linear e absolutamente objetiva, poucos se aventurarão a empreender.

Aliás, ao contrário do que sugerem alguns civilistas, a pessoa jurídica e a distinção patrimonial entre empreendimento e empreendedores ou investidores não surge da fictícia e errônea diferenciação entre “a vontade do ser humano” e a “vontade do ser artificial – empresa”. A distinção patrimonial tem origem na necessidade de fomentar práticas econômicas lícitas. Em tempos passados, poucos se aventuravam a empreender, dado que o insucesso seria punido com a

1 Cf. <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp063155.pdf>

RE 599176 / PR

destruição do estabelecimento (a *bancarrota*, origem da palavra *bankruptcy*) ou a perda da liberdade individual nos *oubliettes* medievais ou nos *ludii* romanos. Ora, na conhecida obra de William Shakespeare, *O Mercador de Veneza*, uma das personagens se vê na contingência de entregar uma libra de seu próprio corpo ao credor, em razão do naufrágio acidental do navio fretado no exercício de sua atividade econômica, necessário à obtenção dos recursos para saldar o mútuo contraído.

A manutenção do incentivo ao empreendedorismo lícito, valor constitucional, impede, por exemplo, que a mera falência ou a dissolução de pessoa jurídica projete responsabilidade aos respectivos sócios e administradores. Somente se houver **crime falimentar**, ou se comprovada acima de dúvida razoável tentativa de **ocultação patrimonial**, é que se admite a responsabilização. A propósito, é praticamente impossível o registro do encerramento de pessoa jurídica que possua qualquer débito tributário. Uma pessoa jurídica malsucedida acaba funcionando como a figura poética do *albatrós*, na obra *The Rime of the Ancient Mariner*, de **Samuel Taylor Coleridge**: o insucesso arramado ao pescoço do empreendedor frustrado, incapaz de seguir em frente com sua vida, eternamente aferroado a seus credores estatais e privados.

Em nosso sistema, a responsabilidade tributária dos sucessores protege o erário de um tipo de inadimplência bastante específico: o desaparecimento jurídico do contribuinte, conjugado com a transferência integral ou parcial do patrimônio a outra pessoa de direitos. Ora, a desconstituição da pessoa jurídica faz com que o crédito tributário não possa mais ser exigido contra o contribuinte original (que deixou de existir juridicamente). Ocorre que o patrimônio transferido, material ou imaterial, deveria garantir o crédito tributário. Portanto, a solução legal prevista no CTN, compatível com a Constituição, é fazer com que o sucessor, ainda que ente federado, arque com a dívida. Não se trata de punir o contribuinte, nem o sucessor, por um insucesso empresarial.

Nesses termos, entendo que a imunidade tributária recíproca **não** afasta a responsabilidade tributária por sucessão, na hipótese em que o sujeito passivo era contribuinte regular do tributo devido.

RE 599176 / PR

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso extraordinário.**

É como voto.

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ**VOTO**

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Senhor Presidente, realmente são dois os pontos aqui a serem discutidos.

Em primeiro lugar, se essa imunidade superveniente atingiria créditos legitimamente constituídos no passado. Penso que não. Vossa Excelência tem toda razão quando vota nesse sentido. É que essa imunidade superveniente decorreu de uma lei ordinária federal e transferiu, ao patrimônio da União, o que pertencia à Rede Ferroviária.

Ora, a se admitir que o legislador federal ordinário pode, mediante esse tipo de subterfúgio, eliminar créditos tributários legitimamente constituídos no passado, nós estaríamos abrindo portas para uma grave ofensa ao princípio federativo. Essa é uma questão.

O outro aspecto, que foi salientado da tribuna, é saber se a Rede Ferroviária Federal, à época da constituição do crédito tributário, gozava ela própria de imunidade tributária ou não. Penso que, nesse ponto, Vossa Excelência também tem razão. Em primeiro lugar porque, desde a Constituição de 88, as Sociedades de Economia Mista estão, por expressa disposição normativa da Constituição Federal, em seu artigo 173, § 1º, inciso II, submetidas ao Regime Jurídico das Pessoas Jurídicas de Direito Privado, inclusive quanto ao regime tributário.

Restaria saber - e isso que foi salientado da tribuna - se a Rede Ferroviária exercia realmente um serviço típico de Estado. Eu penso que, também nesse ponto, a Constituição opera em sentido contrário. Segundo dispõe o art. 21, inciso XII, letra "d", da Constituição, a exploração de serviço de transporte ferroviário não pode ser considerada atividade de Estado. Tais serviços podem ser exercidos por particulares, inclusive, mediante autorização, concessão ou permissão.

E nós sabemos que, a partir do regime jurídico ultimamente estabelecido no País, uma das características dos serviços concedidos é

RE 599176 / PR

justamente o da concorrência. Não se pode confundir exploração dos serviços de transporte ferroviário com o serviço de monopólio postal, objeto de precedente do Tribunal, porque esse é exercido de forma monopolizada.

De modo que, por essas breves razões, eu também acompanho Vossa Excelência, pelos dois fundamentos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Perdão, embora o segundo fundamento não fosse o objeto do recurso. Portanto, eu não estou me comprometendo com a tese.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI – Penso que foi objeto do recurso também.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Penso que não porque o acórdão de origem, ele não disse.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Não, invoca-se isso no recurso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Tribunal de origem não emitiu entendimento sobre estar, ou não, a rede obrigada a satisfazer o tributo. A única matéria decidida está ligada à sucessão. O recurso é do Município.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Isso, exato, porque essa questão que o Ministro Teori suscitou, que é muito interessante e mais complexa, eu não a enfrentei e talvez preferisse enfrentá-la com mais profundidade em outro contexto.

Portanto, eu estou acompanhando o Presidente apenas por entender que não existe imunidade recíproca superveniente.

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhor Presidente, nos embargos à execução – da Rede, sucedida pela União – acolhidos em primeiro grau, firmou-se a tese que veio a ser confirmada pelo Regional.

Acompanho Vossa Excelência para dar provimento ao recurso extraordinário na linha dos fundamentos expendidos no voto.

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, Vossa Excelência analisou este Recurso; Vossa Excelência deu provimento, não é?

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE E RELATOR) - Sim.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Vossa Excelência deu provimento, porque analisou o recurso sob o ângulo da responsabilidade pela sucessão. Vossa Excelência não analisou, digamos assim, a natureza jurídica da Rede Ferroviária Federal, que levaria a Corte ao raciocínio no sentido de que, se ela já era imune - ninguém pode transferir mais do que tem nem menos do que tem -, então, ela transferiria também a imunidade dela.

Mas, não é isso que está em jogo. O que está em jogo é saber se o adquirente responde tributariamente pelas obrigações do predecessor. E é isso que está em jogo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Até ficar em situação difícil, sempre pagou os tributos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É.

E há um outro aspecto, quer dizer, as regras imunizantes, elas são efetivamente de interpretação restrita. Não está em jogo aqui a questão subjacente do pacto federativo, e o Ministro Teori Zavascki citou, com muita propriedade, que nós não analisamos esses antecedentes que a Suprema Corte chancelou quanto à possibilidade de conceder imunidade a empresas públicas e sociedades de economia mista. Não são esses

RE 599176 / PR

precedentes que estão em jogo.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE E RELATOR) - Não.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - De sorte que essa repercussão geral precisa ficar bem adstrita a esse tema da sucessão, e, nesse sentido, acompanho Vossa Excelência.

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, também acompanho Vossa Excelência com a mesma delimitação, ou seja, não estamos a discutir a questão nem do serviço público, que era prestado, nem das condições. Então, voto restrita ao que definiu bem Vossa Excelência, que é a questão da sucessão. Até a sucessão ela era obrigada a pagar, e, portanto, quem sucede, sucede com esses ônus.

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu também, Presidente, tendo em vista as razões aqui expendidas por Vossa Excelência, acompanho seu voto no sentido do provimento.

05/06/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176 PARANÁ

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, já adiantei o convencimento sobre a matéria.

O crédito tributário aperfeiçoou-se em data anterior à sucessão. O fato gerador é pretérito à sucessão. Por isso, não cabe cogitar da cobrança de imposto, tendo em conta bem da União.

A incidência ocorre quanto a bem alcançado a partir da sucessão. E não poderia pretender, na sucessão, ter os bens e não os ônus existentes, que estavam alcançados, considerado o patrimônio da própria Rede Ferroviária.

Acompanho Vossa Excelência.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.176

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA

RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE CURITIBA

ADV.(A/S) : ROBERTO DE SOUZA MOSCOSO E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS
DAS CAPITAIS BRASILEIRAS-ABRASF

ADV.(A/S) : RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), deu provimento ao recurso extraordinário. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, o Ministro Dias Toffoli, representando o Tribunal na III Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, em Angola, e, neste julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso, e, pelo *amicus curiae* Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras - ABRASF, a Dra. Simone Andrea Barcelos Coutinho. Plenário, 05.06.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário