



Protocolo nº 10.995.507-0

Interessado: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ASSUNTO: cancelamento taxa de vistoria anual Corpo de Bombeiros

Ementa: TAXA - PODER DE
POLICIA - OAB ENTIDADE
EQUIPARÁVEL A AUTARQUIA -
IMUNIDADE TRIBUTÁRIA
IMPOSTOS NÃO EXTENSÍVEL ÀS
TAXAS - POSIÇÃO PACÍFICA
PACÍFICA NA JUSRISPRUDÊNCIA.

PARECER Nº 22/2012-PGE

No direito brasileiro, a Administração Pública abrange os Órgãos de governo, responsáveis por exercer a função política, e os Órgãos e pessoas Jurídicas que exercem função administrativa, sendo estas responsáveis pela execução de políticas públicas implantadas pelos Órgãos de Governo.



A descentralização da máquina administrativa, consiste na prestação de serviços públicos de forma indireta, por meio de outras entidades, a fim de alcançar maior eficiência e celeridade na prestação desses serviços.

É a partir desse contexto que surgem as Autarquias, espécie de entidades administrativas autônomas, que prestam serviço público de forma indireta/descentralizada, sempre sujeitos ao controle da pessoa Jurídica a qual se encontram vinculados.

Maria Sylvia Zanela di Pietro
conceitua autarquia como:

“Pessoa Jurídica de direito público, criado por lei, com capacidade de auto-Administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei (Di Pietro, 2007).

Assim, observa-se que as autarquias são entidades autônomas que integram a Administração indireta, por meio da personificação de um serviço que antes integrava à administração centralizada.



Por essa razão, as atividades econômicas em sentido estrito, não são outorgadas às autarquias, mesmo no caso de serem consideradas de interesse social.

As autarquias subdividem-se em Autarquias sob regime especial e autarquias fundacionais. Aquelas apresentam peculiaridades – quando comparadas com o regime jurídico “geral” previsto no Decreto Lei 200/1967 – que são definidas pela lei instituidora da autarquia, variando caso a caso. Já estas, distinguem-se das autarquias em regime comum ou geral apenas conceitualmente: as autarquias são definidas como serviço personificado, enquanto as autarquias fundacionais, são um patrimônio personalizado que possuem uma finalidade específica normalmente de interesse social.

Há também duas espécies de autarquias comumente utilizadas em nosso direito legislado: As Agências executivas e agências reguladoras. A denominação Agência Executiva é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado.

Já as agências reguladoras, são consideradas autarquias “em regime especial” com atribuições técnicas, responsáveis por regular atividades de determinado setor



econômico como espécie de autarquia. Os Conselhos de classe , possuem todas as prerrogativas e deveres inerentes às demais entidades que compõem a Administração Descentralizada, quais sejam: estão sujeitas às regras da contabilidade pública, o que inclui o efetivo controle pelo Tribunal de Contas, as anuidades para os membros, tem natureza de contribuição tributária, razão pela qual devem ser cobradas por meio de execução fiscal, possuem privilégios processuais da Fazenda pública, imunidade tributária e impenhorabilidade de bens , e se sujeitam à regra constitucional que impõe a realização de concurso público .

Em tese, portanto, os Conselhos Fiscalizadores de profissões regulamentadas são constituídos sob a forma de autarquia. Entretanto, a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal, como entidade “impar”, “*sui generis*”, não sendo considerada uma entidade da Administração Indireta.

No entanto, embora o STF não considere a OAB, uma entidade da Administração indireta, outorga-lhe prerrogativas destas, inclusive relacionada a imunidade tributária.

IMUNIDADE TRIBUTARIA RECÍPROCA -ALCANCE



O artigo 150, inciso VI, alínea "a" da Constituição Federal cuida da denominada imunidade recíproca ou intergovernamental, assim dispondo:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

(...)

VI – instituir impostos sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.

(...)

Inicialmente, deve-se ter em mente que as imunidades são regras de estrutura, previstas na Constituição da República, tendo natureza jurídica, a depender da corrente doutrinária a ser seguida, de hipótese de não-incidência constitucionalmente qualificada, de exclusão ou supressão de competência tributária ou de limitação constitucional ao poder de tributar.



Imunidade é um obstáculo decorrente da regra da Constituição à incidência de regra jurídica de tributação. O que é imune não pode ser tributado. A imunidade impede que a lei defina como hipótese de incidência tributária aquilo que é imune. É limitação da competência tributária.

As imunidades consistem na intributabilidade absoluta ditada pelas liberdades preexistentes. A imunidade fiscal erige *status negativus libertatis*, tornando intocáveis pelo tributo ou pelo imposto certas pessoas e coisas; é um dos aspectos dos direitos da liberdade, ou uma sua qualidade, ou a sua exteriorização, ou o seu âmbito de validade.

Está inteiramente superada, no Constitucionalismo Contemporâneo, um pouco menos sentido no Brasil, a orientação positivista segundo a qual a imunidade seria proibição imanente à própria constituição ou autolimitação do poder tributário.

No entanto, o STF, que adepto da tese positivista, de que a imunidade é qualquer não-incidência constitucional qualificada, já procura estabelecer a vinculação com os direitos humanos, donde resulta a impossibilidade de revogação da imunidade, até mesmo por emenda constitucional, como ocorreu com o IPMF (ADIN 939-7, Rel. Min Sidney Sanches, RTJ 151/755).



Qualquer norma extraída da própria Constituição ou da legislação infraconstitucional deverá sempre estar em sintonia com os demais valores consagrados no texto constitucional. Em se tratando de imunidades, porém, o cortejo com os valores insculpidos na Carta Magna é necessariamente maior, porquanto toda imunidade revela, em maior ou menor grau, um valor que o constituinte pretendeu resguardar.

No caso específico da imunidade recíproca, preserva-se com a regra do artigo 150, inc. VI, "a", da Constituição o **Pacto Federativo**.

Ao não se permitir a tributação de impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios entre si, procura-se preservar a autonomia e a igualdade de uns em relação aos outros. Ademais, tendo-se em conta que a exação da espécie tributária imposto revela um poder de sujeição do contribuinte em relação ao detentor da competência tributária, não se pode imaginar numa Federação que haja tal espécie de relação de sujeição entre os entes federativos.

A Suprema Corte, em decisão relativa à imunidade recíproca, manifestou-se encampando entendimento semelhante ao ora defendido, nestes termos:



A ga-

rantia constitucional da imunidade recíproca impede a incidência de tributos sobre o patrimônio e a renda dos entes federados. Os valores investidos e a renda auferida pelo membro da federação é imune de impostos. A imunidade tributária recíproca é uma decorrência pronta e imediata do postulado da isonomia dos entes constitucionais, sustentado pela estrutura federativa do Estado brasileiro e pela autonomia dos Municípios.

(AI 174.808-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 11-3-96, DJ de 1º-7-96)

Conforme ensina de Hugo de Brito Machado, costuma-se dizer que a imunidade recíproca é classificada de imunidade **ontológica** e não política. Isso se dá porque é possível assegurar sua existência ainda que não haja regra imunizante expressa, por consequência de princípios constitucionais, no caso, do *princípio federativo*.

Na outra situação – imunidade política –, apesar de amparada em valores também previstos na Constituição, caso não esteja expressamente consignada no texto constitucional



como uma regra imunitária, não poderão ser extraídos seus efeitos diretamente dos princípios constitucionais.

O pacto federativo é valor tão nobre que tem sua preservação assegurada no núcleo imodificável previsto no artigo 60, §4º, da Constituição da República, sendo comumente qualificado de cláusula pétrea. Consiste, assim, numa parcela intangível da Constituição, assegurada pelo constituinte originário, em detrimento do poder reformador do constituinte derivado, que fica impedido de macular os valores protegidos nesta verdadeira redoma normativa.

A interpretação do conteúdo da expressão "impostos sobre patrimônio, renda ou serviços", deve ter como norte o atendimento de seu fim maior, qual seja, a concretização do *princípio federativo*.

A primeira questão que surge é relativa à expressão "impostos". Questiona-se se poderia a mesma ser compreendida como tributos, a fim de, conferindo maior amplitude à preservação do pacto federativo, abranger outras espécies tributárias, como as taxas e as contribuições de melhoria.

Além da interpretação meramente literal, que por si só constitui um dos elementos a serem considerados na interpretação que se pretende conferir a qualquer texto jurídico, neste caso há outro argumento que também conduz ao entendimento de que a interpretação do texto constitucional nos limites de sua própria literalidade é a mais adequada.



Isso porque, diferentemente das contribuições de melhoria e das taxas, nos impostos não existe a **referibilidade**. É dizer, a exação imposto é oriunda do simples poder de sujeição do ente detentor da competência tributária em relação ao contribuinte.

Já em relação àquelas outras espécies tributárias – taxas e contribuições de melhoria –, a exação tem amparo numa contraprestação que o ente tributante ofereceu. Em virtude delas – prestações – instituíram-se as referidas espécies tributárias.

Essas prestações, portanto, não são fruto do poder de sujeição que fere o *princípio federativo*.

Desta forma, a melhor interpretação é a que não amplia o texto constitucional, para considerar a imunidade recíproca adstrita apenas aos impostos, excluindo-se outras espécies tributárias. Veja-se, nesta linha de pensamento, o seguinte precedente da Suprema Corte:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ECT - 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. TAXAS: IMUNIDADE RECÍPROCA: INEXISTÊNCIA.

I. - As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A ECT - 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. 22, X; C.F., art. 150, VI, a. Precedentes do STF: RE 424.227/SC, 407.099/RS, 354.897/RS, 356.122/RS e 398.630/SP, Ministro Carlos Velloso, 2ª Turma.

II. - A imunidade tributária recíproca -- C.F., art. 150, VI, a -- somente é aplicável a impostos, não alcançando as taxas.

III. - R.E. conhecido e improvido.

(RE 364202, Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 28-10-2004) (Grifei.)

Já em relação à expressão "patrimônio renda ou serviços", a interpretação mais consentânea com o *princípio federativo* que se pretende preservar/concretizar é a que confere a maior abrangência possível. Tratando-se da espécie tributária imposto, que pela sua natureza exige uma relação de sujeição, estaria o mesmo, de logo, afastado pela imunidade recíproca, ainda que não se refira diretamente ao patrimônio, renda e serviços dos entes federativos.



Neste sentido já se manifestaram a doutrina majoritária e o Supremo Tribunal Federal. Confirmam-se, por pertinente, os seguintes julgados:

TRIBUTÁRIO. IOF. APLICAÇÃO DE RECURSOS DA PREFEITURA MUNICIPAL NO MERCADO FINANCEIRO. IMUNIDADE DO ART. 150, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO. À ausência de norma vedando as operações financeiras da espécie, é de reconhecer-se estarem elas protegidas pela imunidade do dispositivo constitucional indicado, posto tratar-se, no caso, de rendas produzidas por bens patrimoniais do ente público. Recurso não conhecido.

(RE 213059, Min. Ilmar Galvão, primeira turma, DJ 27-02-1998)

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. Descabe introduzir no preceito, à mercê de interpretação, exceção não contemplada, distinguindo os ganhos resultantes de operações financeiras.

(RE 197940 AgR, Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 25-04-1997)



De todo o exposto, conclui-se que a melhor interpretação em relação à imunidade recíproca, concretizadora da proteção do pacto federativo apregoada pela Constituição da República, é a que não amplia seu alcance às taxas nem às contribuições de melhoria, atendo-a aos impostos .

Com estas considerações, s.m.j. o pleito da ordem dos Advogados do Brasil, no que concerne ao cancelamento da taxa de vistoria anual do Corpo de Bombeiros não merece acolhida, uma vez que a imunidade recíproca somente abrange os imposto.

É o parecer.

Curitiba, 12 de fevereiro de 2012.


JOSÉ FERNANDO PUCHTA

Procurador do Estado

ILMA DRA.

LUCIANE CAMARGO KUJO MONTEIRO

DD. PROCURADORA CHEFE

PROCURADORIA FISCAL -PRF



SID Nº 10.955.507-0

Interessado: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

I - De acordo com o parecer da lavra do Dr. José Fernando Puchta;

II - Encaminhe-se ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado para análise.

Curitiba, 13 de fevereiro de 2012.


Luciane Camargo Kujo Monteiro
Procuradora do Estado - Chefe da PRF

REVOGADO



Protocolo nº 10.955.507-0
Despacho nº 482/2012-PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 22/2012- PGE/PRF, da lavra do Procurador do Estado José Fernando Puchta, em 13 (treze) laudas;
- II. Encaminhe-se à SEFA- CRE.

Curitiba, 01 de junho de 2012.


Julio Cesar Zem Cardozo
Procurador-Geral do Estado

REVOGADO