

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Resumidamente, trata-se de ação cível originária contra a União ajuizada pela Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), com pedido de tutela de urgência, mediante a qual a autora pleiteia o reconhecimento do direito à imunidade tributária recíproca (art. 150, inciso VI, alínea **a**, da Constituição Federal), com seus respectivos efeitos em relação aos cinco anos anteriores à propositura da medida judicial.

Por meio de decisão monocrática (e-Doc nº 15, DJe de 27/6/23), deferi, em parte, a tutela de urgência, **ad referendum** do Plenário, para desobrigar a CELEPAR do recolhimento de impostos federais sobre patrimônio, renda ou serviços “vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes” (art. 150, § 2º, da CF), excluídas da imunização eventuais patrimônio, renda e serviços que visem exclusivamente ao aumento patrimonial da autora, até a decisão final de mérito desta demanda.

Submeto a referendo a decisão por mim proferida, cuja fundamentação transcrevo abaixo:

“Adiando, desde logo, que é o caso de se deferir, em parte, a tutela provisória de urgência.

De início, considero ser a Corte competente para a apreciação da questão principal discutida nos autos.

Com efeito, em diversos julgados recentes, o Tribunal tem reconhecido sua competência para definir, em sede de ação cível originária, se determinada empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviço público gozam ou não da imunidade tributária recíproca, presente a potencialidade de se gerar conflito federativo. A título de exemplo, cito os seguintes casos: a) ACO nº 3.469/AgR, na qual se reconheceu a aplicação da imunidade em favor da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); b) ACO nº 3.297/DF, em que o beneplácito constitucional foi assegurado à Companhia de Águas e Esgotos de Roraima (CAER); c) ACO nº 2.243/DF-AgR, na qual se concluiu ter a Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal) direito à imunidade em questão, em relação a impostos sobre patrimônio, renda ou serviços vinculados a suas atividades essenciais ou às dela decorrentes.

Corroborando o entendimento, o Tribunal Pleno, na apreciação da ACO nº 1.098/MG, assentou expressamente competir ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, f, da Constituição Federal, conhecer e julgar 'causas que envolvam a interpretação de normas relativas à imunidade tributária recíproca, em razão do potencial abalo ao pacto federativo'.

Ultrapassado esse ponto, verifico estarem presentes o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.

Verifico que o Supremo Tribunal Federal já adotou entendimento no sentido de que as sociedades de economia mista que prestam serviços públicos podem, a depender do caso, ser alcançadas pela imunidade tributária disciplinada no artigo 150, inciso VI, alínea a, da Carta Magna. Nesse sentido:

'TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTROLADA POR ENTE FEDERADO. CONDIÇÕES PARA APLICABILIDADE DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA. COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CODESP). INSTRUMENTALIDADE ESTATAL. ARTS. 21, XII, f, 22, X, e 150, VI, a DA CONSTITUIÇÃO. DECRETO FEDERAL 85.309/1980. 1. IMUNIDADE RECÍPROCA. CARACTERIZAÇÃO. Segundo teste proposto pelo ministro-relator, a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a da Constituição) deve passar por três estágios, sem prejuízo do atendimento de outras normas constitucionais e legais: 1.1. A imunidade tributária recíproca se aplica à propriedade, bens e serviços utilizados na satisfação dos objetivos institucionais imanentes do ente federado, cuja tributação poderia colocar em risco a respectiva autonomia política. Em consequência, é incorreto ler a cláusula de imunização de modo a reduzi-la a mero instrumento destinado a dar ao ente federado condições de contratar em circunstâncias mais vantajosas, independentemente do contexto. 1.2. Atividades de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação, por apresentarem-se como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política. 1.3. A desoneração não deve ter como efeito colateral relevante a quebra dos princípios da livre-concorrência e do exercício de atividade profissional ou econômica lícita. Em princípio, o sucesso ou a desventura empresarial devem pautar-se por virtudes e vícios próprios do mercado e da administração, sem que a intervenção do Estado seja favor preponderante. 2. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA. CONTROLE ACIONÁRIO MAJORITÁRIO DA UNIÃO. AUSÊNCIA

DE INTUITO LUCRATIVO. FALTA DE RISCO AO EQUILÍBRIO CONCORRENCIAL E À LIVRE-INICIATIVA. Segundo se depreende dos autos, a Codesp é instrumentalidade estatal, pois: 2.1. Em uma série de precedentes, esta Corte reconheceu que a exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres caracteriza-se como serviço público. 2.2. O controle acionário da Codesp pertence em sua quase totalidade à União (99,97%). Falta da indicação de que a atividade da pessoa jurídica satisfaça primordialmente interesse de acúmulo patrimonial público ou privado. 2.3. Não há indicação de risco de quebra do equilíbrio concorrencial ou de livre-iniciativa, eis que ausente comprovação de que a Codesp concorra com outras entidades no campo de sua atuação. 3. Ressalva do ministro-relator, no sentido de que cabe à autoridade fiscal indicar com precisão se a destinação concreta dada ao imóvel atende ao interesse público primário ou à geração de receita de interesse particular ou privado. Recurso conhecido parcialmente e ao qual se dá parcial provimento' (RE nº 253.472/SP, Tribunal Pleno, Relator para o acórdão o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJe de 1º/2/11).

No mesmo sentido: RE nº 647.881/RS-AgR, Segunda Turma, Relator a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 5/10/12; ARE nº 640.788/PR, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 28/3/12; e RE nº 596.744/PR, Relator o Ministro **Ayres Britto**, DJe de 3/2/12.

Ressalte-se que tais precedentes, porque originalmente voltados à apreciação de situações específicas de determinadas sociedades de economia mista, não autorizam a extensão imediata da imunidade a toda e qualquer entidade daquela natureza, ainda que prestadora de serviço público. Tanto assim que, acerca do tema, tramitou nesta Corte ao menos três recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida:

1) RE nº 580.264/SP (aplicação da imunidade tributária recíproca às sociedades de economia mista que prestam serviços de saúde exclusivamente pelo SUS), que restou julgada, sob a seguinte ementa:

'CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A saúde é direito fundamental de todos e dever do Estado (arts. 6º e 196 da Constituição Federal). Dever que é cumprido por meio de ações e serviços que, em face de sua prestação pelo Estado mesmo, se definem como de natureza pública (art. 197 da Lei das leis). 2. A prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista corresponde à própria atuação do

Estado, desde que a empresa estatal não tenha por finalidade a obtenção de lucro. 3. As sociedades de economia mista prestadoras de ações e serviços de saúde, cujo capital social seja majoritariamente estatal, gozam da imunidade tributária prevista na alínea 'a' do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com repercussão geral'. (RE 580264/RS, Relator o Min. **Joaquim Barbosa** , Relator p/ Acórdão: Min. **Ayres Britto** , Tribunal Pleno, DJe de 6/10/11).

2) RE nº 594.015/SP, Tema nº 385, em cujo julgamento se fixou a tese de que "a imunidade recíproca, prevista no art. 150, VI, a, da Constituição não se estende a empresa privada arrendatária de imóvel público, quando seja ela exploradora de atividade econômica com fins lucrativos. Nessa hipótese é constitucional a cobrança do IPTU pelo Município". No caso paradigma, quem fazia parte da lide era a Petrobras, sociedade de economia mista. A respeito dessa empresa estatal, cabe lembrar que o próprio Tribunal Pleno já fixou entendimento de que ela não presta serviço público, mas sim explora atividade econômica em sentido estrito, em regime concorrencial. Sobre o assunto, vide o voto proferido pelo Ministro **Eros Grau** no julgamento da ADI nº 3.366/DF, Tribunal Pleno, DJ de 2/3/07.

3) RE nº 600.867/SP, Tema nº 508, em que se a Corte fixou a tese de que 'Sociedade de economia mista, cuja participação acionária é negociada em Bolsas de Valores, e que, inequivocamente, está voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas, não está abrangida pela regra de imunidade tributária prevista no art. 150, VI, 'a', da Constituição, unicamente em razão das atividades desempenhadas'.

Nesse último caso, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), prestadora dos serviços públicos de esgotamento e de fornecimento de água, buscava ver reconhecida a imunidade tributária recíproca para se afastar a cobrança de IPTU. Ao negar provimento ao apelo extremo, o Relator, Ministro **Joaquim Barbosa** , registrou que a empresa tinha ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo e na Bolsa de Valores de Nova Iorque e que os investidores da Sabesp, além de poderem auferir ganho de capital com a negociação das ações, também faziam jus 'à distribuição de lucros, sob as formas legais admissíveis, como dividendos, juros sobre capital próprio, debêntures, partes negociáveis etc.'. Ademais, consignou Sua Excelência que configuraria desvio sistêmico 'assegurar garantias indissociáveis do Estado e do interesse público aos empreendimentos dotados de capacidade contributiva e têm como

cuja função distribuir os resultados dessa atividade ao patrimônio dos empreendedores'. Outrossim, lembrou que **os investidores privados detinham 49,7% das ações da empresa** .

O Ministro **Teori Zavascki** , ao acompanhar o Relator, disse ser incompatível com a imunidade tributária a utilização desse instituto 'para, de forma indireta, aumentar lucro de empresa, porque reduz as suas despesas e, em outras palavras, **produzir riqueza, produzir lucro a ser distribuído para investidores privados** ' (grifo nosso).

Como se vê, a multiplicidade de particularidades a envolver a concessão de imunidades a sociedades de economia mista, portanto, exige desta Corte apreciação individualizada de pleitos dessa natureza.

Conforme se observa do teor do julgamento proferido nos autos do RE nº 253.472/SP (e do mesmo modo no RE nº 580.264/RS), esta Corte firmou o entendimento de que é possível a extensão da imunidade tributária recíproca às sociedades de economia mistas prestadoras de serviço público, desde que observados os seguintes parâmetros: (i) a imunidade tributária recíproca, quando reconhecida, **se aplica apenas à propriedade, bens e serviços utilizados na satisfação dos objetivos institucionais iminentes do ente federado** ; (ii) **atividades de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação**, por se apresentarem como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política; e c) **a desoneração não deve ter como efeito colateral relevante a quebra dos princípios da livre concorrência e do exercício de atividade profissional ou econômica lícita** .

Nesses mesmos autos, no qual apreciava a situação da Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, a Corte reafirmou a jurisprudência de que a exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres caracteriza-se como serviço público; e, para verificar o atendimento por aquela empresa dos demais pressupostos traçados, analisou seu controle acionário (tendo observado que 99,97% de suas ações pertenciam à União) e apreciou os autos, para concluir não haver indicação de risco de quebra do equilíbrio concorrencial ou da livre iniciativa, pois ausente a comprovação de que a CODESP concorresse com outras entidades no seu campo de atuação.

Em relação ao presente caso, constata-se que, de acordo com o estatuto social juntado aos autos (art. 4º), a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR) é sociedade de economia mista que tem por objeto social: prover soluções de inteligência de gestão com uso de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); prestar serviços utilizando-se da TIC; realizar serviços de impressão de segurança e em papel-moeda.

Igualmente de acordo com o referido estatuto social (art. 4º, § 1º), para o cumprimento de seus objetivos sociais a CELEPAR poderá: disseminar a TIC como meio para a prestação dos serviços públicos ao cidadão; desenvolver nas áreas de TIC atividades inovadoras e de efeitos multiplicativos para difusão dos benefícios do seu uso; prestar serviços de consultoria, auditoria e desenvolvimento de novos sistemas na área de TIC; viabilizar a utilização de novas tecnologias na área de TIC, buscando maximização de resultados em relação aos recursos empregados; prestar serviços de manutenção, locação e instalação de programas e de equipamentos de TIC; prestar serviços e consultoria que tenham como finalidade o planejamento estratégico e tecnológico de Gestão Governamental, visando o desenvolvimento institucional de órgãos e entidades; promover programas de capacitação e desenvolvimento nas áreas de TIC; elaborar projetos de modernização, por meio de TIC, dos órgãos da administração, bem como da iniciativa privada, visando o aprimoramento ou inovação nos serviços; prestar serviços especializados em comunicação de voz, dados e vídeo; integrar, entre outros componentes, recursos metodológicos e/ou tecnológicos, próprios ou não, visando a disponibilização de soluções integradas de TIC; atuar como gestora de soluções integradas de TIC para a administração pública, desenvolvidas interna ou externamente.

Ainda no contexto do objeto social da autora, insta recordar o que ela disse: suas atividades são desenvolvidas em regime não concorrencial.

Outrossim, é relevante deixar claro que o acionista majoritário da CELEPAR é o Estado do Paraná, detentor de 94,6975% das ações. O restante é detido por acionistas minoritários, sendo certo que a grande parte desses são integrantes da administração pública, demonstrando-se, ao cabo, que mais de 98% das ações é de titularidade de entes integrantes da administração pública.

Nesse contexto, relembre-se de que são acionistas minoritários[:] Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE); Redecard S/A; Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar); Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná (Codapar); Prefeitura Municipal de Curitiba; Companhia Paranaense de Energia (Copel); e Fundação CELEPAR (Funcel). Destes, apenas a Redecard S/A e a Funcel, as quais, juntas, são detentoras de apenas 1,4552% das ações, não integram a administração pública.

Insta, ainda, realçar o que disse a CELEPAR acerca de quem são seus clientes e da origem de suas receitas e recursos: 95% dos tomadores de seus serviços são integrantes da administração pública direta ou indireta e 98% de suas receitas ou recursos possuem origem pública.

Ao que tudo indica, estão presentes os requisitos para o reconhecimento da imunidade tributária recíproca em favor da CELEPAR. O deferimento da tutela de urgência deve ficar restrito ao reconhecimento do direito da autora à imunidade de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços 'vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes' (art. 150, § 2º, da CF), excluídas, desse modo, da imunização, eventuais patrimônio, renda e serviços que visem exclusivamente ao aumento patrimonial da autora e, por consequência, dos entes que detêm o seu controle acionário.

Corroborando o entendimento quanto ao reconhecimento da imunidade tributária em questão, cumpre lembrar que a Corte já reconheceu esse beneplácito constitucional em favor do SERPRO, na ACO nº 2.658/DF, empresa pública prestadora de serviços de tratamento de informações e de processamento de dados que visam a modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública. Por ser esclarecedor, transcrevo trecho da decisão proferida pelo Relator, Ministro **Roberto Barroso** :

'8. No mérito, o autor pretende a extensão da imunidade prevista no art. 150, VI, a, da CF, sob o argumento de que presta serviço público essencial relacionado a execução financeira e orçamentária do governo federal, a administração de pessoal, contabilidade, auditoria e serviços gerais. Afirma que 98,7% de suas receitas provêm de órgãos e entidades da Administração Pública, sendo que suas atividades não são voltadas à exploração econômica, ou à lucratividade ou aumento do patrimônio do Estado, uma vez que o capital da empresa pertence integralmente ao seu principal cliente, a União.

(...)

10. Com efeito, os documentos acostados aos autos indicam que a empresa pública presta serviços de tratamento de informações e de processamento de dados que visam modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública. Vale destacar alguns dispositivos da Lei nº 5.615/1970, que disciplina a atuação do SERPRO:

(...)

11. Apesar de o serviço de comunicação e de processamento de dados não ser prestado pelo Estado de forma exclusiva, da legislação apresentada e dos documentos acostados aos autos, conclui-se que o SERPRO desenvolve atividades essenciais ao funcionamento do Estado brasileiro desde a sua criação, na década de 60. Verifica-se, ainda, que os serviços desenvolvidos pelo autor envolvem também segurança da informação em prol do bem-estar coletivo. Além disso, as atividades desenvolvidas estão fora do ambiente concorrencial, o que a diferencia de uma empresa pública exploradora de atividade econômica.

12. Conclui-se que o SERPRO preenche os requisitos necessários para gozar dos benefícios da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, a, da Constituição Federal, não só com relação aos impostos federais, situação já prevista na citada lei federal, mas também com relação aos impostos estaduais, objeto da presente ação originária.

13. Ressalta-se que o mesmo benefício não deve ser direcionado a serviços prestados a entidades privadas, que, conforme consta nas tabelas apresentadas, também fazem parte do rol de seus clientes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que atividade de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação, por apresentarem-se como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política. Nesse sentido: RE 253.472, Rel. Min. Joaquim Barbosa; e RE 458.164-AgR, Rel. Min. Celso de Mello'.

Na mesma direção, vide o julgamento do RE nº 1.378.521/PE-AgR, em que a Segunda Turma também assentou ter o SERPRO direito à imunidade tributária recíproca:

'AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. SERPRO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS IMPRESCINDÍVEIS AO FUNCIONAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE CARÁTER CONCORRENCIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM ENTENDIMENTO FIRMADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO NO JULGAMENTO DA ACO 2.730. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A FRUIÇÃO DA IMUNIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. ENUNCIADO N. 279 DA SÚMULA DO SUPREMO. VERBA HONORÁRIA. ART. 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO CABÍVEL. 1. O Colegiado de origem concluiu que o SERPRO preenche os requisitos necessários para gozar dos benefícios da imunidade recíproca, visto que os serviços prestados pela empresa são imprescindíveis ao funcionamento do Estado brasileiro e desenvolvidos fora do ambiente concorrencial. Entendimento que não se afasta da compreensão do Supremo quanto ao tema (ACO 2.730). 2. Dissentir da conclusão alcançada pelo Tribunal regional – quanto ao preenchimento dos requisitos necessários para fruição da imunidade tributária recíproca – demandaria revolvimento dos elementos fático-probatórios. Incidência do enunciado n. 279 da Súmula do Supremo. 3. Majora-se em 1% (um por cento) a verba honorária fixada na origem, observados os limites impostos. Disciplina do art. 85, §§ 2º, 3º

e 11, do Código de Processo Civil. 4. Agravo interno desprovido' (RE nº 1.375.521/PE-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Nunes Marques**, DJe de 17/4/23).

Quanto ao **periculum in mora**, entendo ter sido ele igualmente bem demonstrado pela autora. Com o não deferimento da tutela de urgência a autora continuará obrigada ao pagamento de relevantes valores a título de impostos federais, sob pena de se sujeitar à lavratura de auto de infração, à aplicação de multas, à inscrição em dívida ativa e à execução fiscal e de não obter certidão de regularidade fiscal, que é essencial para obtenção de financiamentos e crédito no mercado financeiro.

Todo esse quadro prejudica a prestação dos serviços essenciais. Nesse contexto, é importante ter em mente que relevantíssimos sistemas, programas e atividades públicas demandam a atuação da CELEPAR, como, por exemplo: a) o Sistema Integrado de Documentos (eProtocolo), onde são realizados o trâmite dos processos administrativos e a prática dos respectivos atos processuais (Decreto nº 7.304/21); b) o sistema relativo ao Programa Compra Direta Paraná, 'cujo objetivo é promover o abastecimento e acesso a alimentos produzidos por agricultores familiares às pessoas em situação de vulnerabilidade'; c) o programa estadual de transferência de renda, no âmbito do qual compete à CELEPAR definir e implementar as medidas tecnológicas que assegurem o planejamento estratégico e o monitoramento da execução desse programa; disponibilizar canais de comunicação aos usuários; e promover o sigilo e a segurança das informações; d) a ferramenta Business Intelligence (BI), por meio da qual há a informatização do índice de vulnerabilidade juvenil; e) o Sistema de Telecomunicações do Paraná (STP), que 'constitui rede integrada estadual de serviços de comunicação e multimídia, tendo por finalidade obter a integração e a cooperação de dados, voz e imagem entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual'.

Ante o exposto, com fundamento do art. 300 do CPC, defiro em parte o pedido de tutela de urgência, **ad referendum** do Plenário, para desobrigar a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR) ao recolhimento de impostos federais sobre patrimônio, renda ou serviços 'vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes' (art. 150, § 2º, da CF), excluídas da imunização eventuais patrimônio, renda e serviços que visem exclusivamente ao aumento patrimonial da autora, até a decisão final de mérito desta demanda.

Em atenção ao art. 21, V, do RISTF e tendo em vista se tratar de referendo de medida liminar, o qual pode ser apresentado em mesa

para julgamento independentemente de pauta (art. 21, XIV, RISTF), submeto esta decisão à referendo do Plenário na sessão virtual que se inicia **dia 30 de junho de 2023**.

Por razões de celeridade processual, intimem-se as partes e o Procurador-Geral da República para que se manifestem, se o desejarem, antes do julgamento do referendo da presente cautelar, possibilitando ainda a apresentação de sustentação oral.

Cite-se a União para, querendo, apresentar contestação no prazo legal.

Publique-se. Intime-se.”

Ante o exposto, voto pelo referendo da decisão mediante a qual concedi, em parte, a tutela de urgência (e-Doc nº 15).

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/06/2023 09:00