

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**RAFAEL SCANFERLA SIMÃO**

**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DO IPTU EM SÍTIOS AEROPORTUÁRIOS CEDIDOS POR MEIO DE CONTRATO DE CONCESSÃO – ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

São Paulo

2022

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**RAFAEL SCANFERLA SIMÃO**

**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DO IPTU EM SÍTIOS AEROPORTUÁRIOS CEDIDOS POR MEIO DE CONTRATO DE CONCESSÃO – ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Fulvia Helena de Gioia**

São Paulo

2022

**RAFAEL SCANFERLA SIMÃO**

**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DO IPTU EM SÍTIOS AEROPORTUÁRIOS CEDIDOS POR MEIO DE CONTRATO DE CONCESSÃO – ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Direito, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Aprovado em:**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Examinador(a):**

---

**Examinador(a):**

---

**Examinador(a):**

## RESUMO

No âmbito da Administração Pública, os bens imóveis pertencentes a União Federal poderão ser cedidos a particulares por meio de um Contrato de Concessão, por meio do qual são fixadas diversas obrigações. Após a averbação do Contrato de Concessão, as Concessionárias de Prestação de Serviço Público de Exploração de Infraestrutura Aeroportuária exercerão a posse, sem *animus domini*, do conjunto de imóveis que compõem determinado complexo aeroportuário, de propriedade da União Federal, exclusivamente para a prestação de serviço público sob regime de concessão, como também começarão a desenvolver melhorias, inclusive econômicas, para prestação de um serviço público dentro das expectativas dos passageiros que utilizam com certa frequência, como também do Poder Público. Considerando que as Concessionárias apenas possuem a posse precária do complexo aeroportuário, é certo que a União Federal permanece como única proprietária. Neste sentido, deve haver a aplicação da Imunidade Tributária Recíproca, prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, que prevê a impossibilidade de um ente competente tributar outro ente competente, no caso, que determinado Município realize a cobrança de IPTU em face da União Federal. Além disso, importante destacar que os Municípios estão exigindo IPTU das Concessionárias de Prestação de Serviço Público de Exploração de Infraestrutura Aeroportuária, e estão utilizando como fundamentação as teses firmadas nos Recursos Extraordinários ns. 594.015/SP e 601.720/RJ. Ocorre que tão fundamentação encontra-se equivocada, isso porque sequer há obtenção de lucro com as atividades e serviços prestados pelas Concessionárias. O lucro é mera consequência dos termos fixados no Contrato de Concessão com a União Federal.

**Palavras – chaves:** Serviço Público. Exploração de Infraestrutura Aeroportuária. Contrato de Concessão.

## ABSTRACT

Within the scope of Public Administration, real estate belonging to the Federal Government may be granted to individuals through a Concession Contract, through which different obligations are protected. After the annotation of the Concession Agreement, the Concessionaires for the Provision of Public Service for the Exploitation of Airport Infrastructure exercise ownership, without animus domini, of the set of properties that make up a certain airport complex, owned by the Federal Government, exclusively for the provision of service public service under a concession regime, but will also begin to develop improvements, inclusive and favorable, to provide a public service within the expectations of passengers who use it with a certain frequency, as well as the Government. Considering that the Concessionaires only have precarious possession of the airport complex, it is certain that the Federal Government remains the sole owner. In this sense, there must be an application of the Reciprocal Tax Immunity, provided for in article 150, item VI, item "a", of the Federal Constitution, which provides for the impossibility of a competent entity to tax another competent entity, in the case that a given Municipality performs a IPTU collection against the Federal Union. In addition, it is important to highlight that the Municipalities are experimenting with the IPTU of the Concessionaires for the Provision of Public Service of Exploitation of Airport Infrastructure and are using as a basis the theses signed in the Extraordinary Resources ns. 594,015/SP and 601,720/RJ. It turns out that such fundamentalization is wrong, because even there is profit obtained with the activities and services provided by the Dealers. The profit is a mere consequence of the terms established in the Concession Agreement with the Federal Government.

**Keywords:** Public Service. Exploration of Airport Infrastructure. Concession contract.

**Sumário: 1. Introdução. 2. Concessões de Serviços Públicos. 2.1 Conceito de Concessão de Serviço Público e Contrato de Concessão. 2.2 Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público. 3. Imunidade Tributária. 3.1. Imunidade Tributária Recíproca – Artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal. 4. Equiparação do Patrimônio Aeroportuário aos Bens Públicos Federais. 5. Fato Gerador do IPTU. 6. Análise dos Recursos Extraordinários ns. 594.015/SP e 601.720/RJ. 6.1. Inaplicabilidade do RE n. 601.720/RJ, utilizado como paradigma para possibilitar a cobrança do IPTU em face das Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos. 6.2. Inaplicabilidade do RE n. 594.015/SP, utilizado como paradigma para possibilitar a cobrança do IPTU em face das Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos. 7. Conclusão. 8. Referências.**

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente, a grande maioria dos serviços públicos estão sendo delegados à particulares, por meio de um Contrato de Concessão. Nesse sentido, as entidades privadas encontram-se incumbidas de promoverem o desenvolvimento e gestão de bem ou serviço público, em que o agente privado arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, sendo a remuneração significativamente vinculada ao desempenho e ou à demanda ou uso do bem ou serviço.

Seguindo o contexto atual, apenas no exercício de 2022, a Agência Nacional de Aviação Civil (“ANAC”) promoveu o leilão de 15 (quinze) aeroportos, que serão administrados por entes privados, por meio de um Contrato de Concessão firmado entre ela e o Ente Público, por um período médio de 30 (trinta) anos. Ou seja, as empresas administradoras dos complexos aeroportuários estarão obrigadas a promoverem melhorias e desenvolverem, ainda mais, o serviço de transporte aero de passageiros no Brasil e para países externos.

No leilão promovido em 2022, estima-se que o Ente Público arrecadou mais de R\$ 2,72 bilhões em contribuição inicial. Além da contribuição inicial a ser paga na assinatura dos Contratos, as novas Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos, deverão pagar, também, outorga variável sobre a receita bruta, estabelecida em percentuais crescentes calculados do 5º ao 9º ano do contrato, tornando-se constantes a partir de então até o final da concessão, dessa forma, estimulando ainda mais o desenvolvimento econômico do setor e do país.

Após a averbação do Contrato de Concessão, as Concessionárias de Prestação de Serviços Públicos de Exploração de Infraestrutura Aeroportuária exercerão a posse, sem *animus domini*, do conjunto de imóveis que compõem determinado complexo aeroportuário, de propriedade da União Federal, exclusivamente para a prestação de serviços públicos sob regime de concessão, como também começarão a desenvolver melhorias, inclusive econômicas, para prestação de um serviços públicos dentro das expectativas dos passageiros que utilizam com certa frequência, como também do Poder Público.

Além da fundamentação acerca da posse sem *animus domini*, os Municípios que promovem lançamentos indevidos de IPTU em face das Concessionárias, ignoram o disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei n. 7.565/86), especificamente, em seu artigo 38, pelo qual equipara o patrimônio aeroportuário, inclusive os bens imóveis nele incluídos, aos bens públicos federais. Dessa forma, já seria suficiente para manutenção da Imunidade Recíproca a todas as áreas que compõem determinado complexo aeroportuário que respeite sua destinação.

Apesar dos Entes Privados promoverem o desenvolvimento econômico do complexo aeroportuário, e como consequência das regiões ao redor, os Municípios estão realizando cobranças indevidas de IPTU em face dos imóveis cedidos a particulares pela concessionária do aeroporto, de propriedade da União Federal.

A impossibilidade de incidência do IPTU em imóveis de posse da União Federal é chamada de imunidade tributária recíproca, e encontra-se prevista na Constituição Federal. A imunidade recíproca, prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, sustenta que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços entre os referidos entes federativos.

Dessa forma, o ímpeto principal deste trabalho é analisar os limites, efeitos e extensões da aplicabilidade do instituto da imunidade tributária recíproca em face do conjunto de imóveis de titularidade da União Federal cedidos para a prestação de serviços públicos de infra-estrutura aeroportuária sob regime de concessão, como também a impossibilidade de incidência do IPTU relativo aos espaços aeroportuários afetados pelo instituto imunizante.

Ademais, o presente trabalho de conclusão de curso busca analisar o conceito de concessão pública, como também compreender as diretrizes de um Contrato de Concessão de Serviços Públicos. Na oportunidade, analisaremos o Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

A espécie de imunidade tributária da alínea “a” do referido dispositivo constitucional, nesse sentido, receberá capítulo autônomo em nosso estudo. Nesse último tema, serão analisados os caminhos históricos e os fundamentos da imunidade tributária recíproca, em especial aos complexos aeroportuários cedidos a particulares para promoção dos serviços públicos aeronáuticos, por meio de um Contrato de Concessão. Além disso, especial relevância será conferida à análise acerca dos novos contornos conferidos pelo Supremo Tribunal Federal à sua jurisprudência, até então pacífica, quando da prolação dos acórdãos no bojo dos REs ns. 594.015/SP e 601.720/RJ.



## 2. CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

### 2.1 Conceito de Concessão de Serviço Público e Contrato de Concessão

A Lei Federal n. 8.987/1995, em seu artigo 2º, incisos II e III, conceitua o que deve vir a ser concessão pública, fazendo a distinção entre concessão de serviço público e concessão de serviço público precedida de execução de obra pública.

Nos dizeres da referida legislação federal, concessão de serviço público é a *“delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seus desempenhos, por sua conta e risco e por prazo determinado”*.

Na mesma linha estão os ensinamentos do ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>:

“Instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico e financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço”.

Por uma outra metodologia de análise e compreensão acerca do tópico, no âmbito do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, nota-se que a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC apresenta o conceito de concessão de serviço público, como:

“Forma de delegação regulamentada pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que tem por objeto a prestação de serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Complexo Aeroportuário”.

Nesta mesma linha, Diógenes Gasparini afirma que<sup>2</sup>:

“Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a

---

<sup>1</sup> Mello, C. A. B. de. (2012). Concessão de serviço público e sua equação econômico-financeira. *Revista De Direito Administrativo*, 259, 251–272

<sup>2</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 312

Administração Pública transfere, sob condições, a execução e exploração de certo serviço, que lhe é privativo, a terceiro que para isso manifeste interesse e que será remunerado adequadamente mediante a cobrança, dos usuários, de tarifa previamente por ele aprovada”.

No que tange à definição de um Contrato de Concessão, Carvalho Filho conceitua, como (2018, p.394):

“Contrato administrativo pelo qual a Administração pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certas atividades de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários. Nessa relação jurídica, a Administração Pública é denominada de concedente e o executor do serviço, de concessionário”.

No mesmo instrumento de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, um contrato de concessão é definido como:

“Contratos celebrados pela Concessionária e terceiros, prestadores de serviços de transporte aéreo, de serviços auxiliares ao transporte aéreo ou exploradores de outras atividades econômicas, e os que lhe tenham sido sub-rogados pela Infraero, que envolvam a cessão de espaços no Complexo Aeroportuário, pelo regime de direito privado”.

Ainda, importante se observar, neste sentido, o Parecer n. 358/2022, elaborado pela Advocacia-Geral da União (“AGU”), pelo qual conceitua um contrato de concessão como sendo *“instrumento de longo prazo entre um ente público e uma parte privada para o desenvolvimento e ou gestão de bem ou serviço público, em que o agente privado arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, sendo a remuneração significativamente vinculada ao desempenho e ou à demanda ou uso do bem ou serviço”*.

No referido Parecer, a AGU busca trazer interpretações equivocadas, por parte de autoridades públicas, as quais passaram a acolher a incidência de IPTU sobre imóveis localizados em sítios aeroportuários, como bem trazer a definição de um contrato de concessão de serviços públicos.

Além disso, considerando a equivocada aplicação dos novos contornos conferidos pelo Supremo Tribunal Federal à sua jurisprudência, até então pacífica, quando da

prolação dos acórdãos no bojo dos REs ns. 594.015/SP e 601.720/RJ, a AGU é assertiva em afirmar que *“a generalização formulada pelo STF, no sentido do descabimento da imunidade tributária aos bens da infraestrutura de transportes – independentemente do modo de transporte – concedidos à iniciativa privada, sem se atentar para as legislações específicas e as particularidades de cada um, criou um cenário de insegurança jurídica que pode causar relevante impacto econômico-financeiro aos setores envolvidos”*.

## **2.2 Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público**

É essencial afirmar que a Constituição Federal de 1988 consagrou à nossa realidade o modelo de produção capitalista, reconhecendo a propriedade privada dos meios de produção e a livre iniciativa, como princípios maiores da regência econômico-social de nossa realidade.

Neste cenário, o artigo 175, da Constituição Federal, enquadrou as concessões de serviços públicos dentro do Título da Ordem Econômica e Financeira, nos exatos termos do texto constitucional:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Apesar do Legislador Constituinte ter esculpido o artigo 175, da Constituição Federal com a finalidade de definir que, o Poder Público, seja diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, deve prestar todos e quaisquer serviços de cunho público, o debate a respeito da natureza jurídica da Concessão apresenta muitas controvérsias.

Tratando-se da Concessão de Serviços Públicos – inclusive de serviços aeroportuários, são admitidas as Teorias Unilateral, Contratual (Bilateral) e Mista.

De acordo com a Teoria Unilateral, a Concessão é ato administrativo unilateral ou um conjunto de dois atos unilaterais, um do concedente e outro do concessionário. A unilateralidade decorre da possibilidade de, tão somente, o Poder Concedente alterar o conteúdo dos Contratos de Concessão, justamente para manter os interesses da Administração Pública Direta, e evitar que haja a noção de que a Concessão seria um contrato de direito privado.

No que concerne à Teoria Contratual (Bilateral), há quem defenda que o Contrato de Prestação de Serviço Público possui natureza contratual pressupondo a conjugação de vontades entre a Administração e o particular concessionário. Nesta oportunidade, as partes

podem convencionar as suas vontades, como também expor cláusulas que não seriam oportunas para aquele serviço delegado.

Ainda, acerca da Teoria Mista, considera a concessão de serviço público um complexo de relações jurídicas distintas e heterogêneas ligadas em torno da delegação da execução de serviço público a particulares. Inclusive, é essa a posição sustentada por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem a concessão seria uma relação jurídica complexa composta por um ato regulamentar, um ato-condição (aceitação do particular em participar do vínculo contratual) e um contrato envolvendo as cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro<sup>3</sup>.

### **3. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA**

No âmbito jurídico tributário, a Constituição Federal reguarda os direitos dos contribuintes de não serem surpreendidos com cobranças indevidas realizadas pela Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Dessa forma, a Carta Magna possui a função de impedir que os direitos dos contribuintes, no momento da arrecadação de tributos, sejam violados por cobranças abusivas, desleais e ilegais.

Em diversos momentos, os contribuintes possuem entendimentos contrários ao do Fisco, especialmente no que tange à base de cálculo formulada para calcular os valores devidos em favor da Administração Pública, bem como há certa confusão sobre qual Ente da Administração pública Direta possui o “poder” de tributar certas atividades e serviços.

Dessa forma, com o objetivo de solucionar prováveis conflitos que inexistem quaisquer litigâncias plausíveis, a Constituição Federal, em seus artigos. 153, 155 e 156, divide a competência tributária entre os Entes Políticos, delimitando em quais casos cada um pode ou não instituir e cobrar tributos.

A Constituição Federal, sob o ponto de vista do direito tributário, é a norma organizacional da estrutura tributária brasileira, na medida em que divide as competências e estabelece os seus limites – para cada Entes Políticos, dando as bases necessárias para que todo o sistema funcione.

Nesse sentido, Alexandre Macedo Tavares se posiciona ao dizer que:

“Nossa Constituição não cria Tributos (não é norma de incidência), ao revés, sobreleva-se como uma típica Carta de Competência; como uma lei tributária fundamental que descreve o campo de atuação específica de cada Pessoa Política, apontando-lhes não só as diretrizes básicas

---

<sup>3</sup> Curso de direito administrativo, p. 706.

orientadoras da instituição de Tributos, como também as próprias amarras do sistema, mormente representadas pelas limitações ao poder de tributar”.<sup>4</sup>

Assim, podemos concluir que a Constituição Federal prevê quando cada Pessoa Política terá sua atuação específica e limitada para tributar o Ente Privado, justamente para evitar uma tributação inconstitucional, como também usurpação de competência para tanto.

No Brasil, conforme anteriormente mencionado, o poder de tributar, também conhecido como competência tributária, é partilhado entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, sendo que a este poder tributário juridicamente delimitado e dividido dá-se o nome de competência tributária.

Com este poder de tributar, a Administração Pública Direta tem o direito de criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas<sup>5</sup>.

A competência tributária tem suas fronteiras perfeitamente traçadas pela Constituição Federal, que, inclusive, apontou, direta ou indiretamente, as regras-matrizes dos tributos em seus artigos 153 a 156.

Traçados estes aspectos iniciais, a imunidade tributária trata-se da norma de exclusão de competência inserida na Constituição Federal, que define positiva e negativamente as competências da Administração Pública Direta – União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Na análise da estrutura e conceito das normas constitucionais de imunidade tributária, importantes se tornam as palavras de Paulo de Barros Carvalho<sup>6</sup>, que conceitua a imunidade como sendo:

“uma classe finita e imediatamente determinável de normas jurídicas, contidas no texto da Constituição Federal, e que estabelecem, de modo

---

<sup>4</sup> TAVARES, Alexandre Macedo. Fundamentos do direito tributário. 3ª ed. Florianópolis: Momento Atual, 2006. Página 41.

<sup>5</sup> Da mesma forma leciona Sainz de Bujanda: “O poder tributário (competência tributária) refere-se aos entes públicos que estão facultados a estabelecer tributos, vale dizer, a editar normas tributárias.” BUJANDA, de Sainz, Poder financeiro, in Notas de Derecho Financiero, t. I, vol. 2º, Universidade de Madri, Seção de Publicações e Intercâmbio, 1967, p. 5. Em seu turno, Paulo de Barros Carvalho acrescenta que “Competência legislativa é a aptidão de que são dotadas as pessoas políticas para expedir regras jurídicas, inovando o ordenamento positivo. (...) A competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na faculdade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos” CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 116-117.

<sup>6</sup> Curso de Direito Tributário, Saraiva, 4ª ed., pág. 117.

expresso, a incompetência das pessoas políticas de direito constitucional interno para expedir regras instituidoras de tributos que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas”.

Portanto, conclui-se que a Constituição Federal, ao denegar a possibilidade de instituição de impostos sobre determinadas situações, acaba por conferir aos contribuintes – no caso em estudo, Concessionárias de Serviços Aeroportuários, o direito público subjetivo de não ser alvo de cobrança ou exigências quando se encontrem nas situações determinadas pela regra constitucional de imunidade.

Neste cenário, é a manifestação da Ministra Regina Helena Costa, que, ao abordar a natureza dupla das normas de imunidade, afirma que:

“a definição do conceito deve observar o fato de o instituto em estudo apresentar dúplice natureza: de um lado, exsurge a imunidade como norma constitucional demarcatória da competência tributária, por continente de hipótese de intributabilidade, e, de outro, constitui direito público subjetivo das pessoas direta ou indiretamente por ela favorecidas”<sup>7</sup>.

Ademais, a imunidade tributária é compreendida como uma segurança ao ordenamento jurídico brasileiro, como também é instituída com a finalidade e objetivo de assegurar os direitos individuais e a manutenção da uniformidade e integridade do pacto federativo.

Nos ensinamentos do Professor Eduardo Sabbag, compreende-se como imunidade tributária, a partir do momento em que (2016, p. 521):

“a norma imunizante revela uma dispensa constitucional de tributo, a regra isentiva indica uma dispensa legal, no campo da tributação”.

Da mesma sorte, Hugo de Brito Machado conceitua a imunidade tributária, como (2016, p. 287):

“obstáculo decorrente de regra da Constituição à incidência de regra jurídica de tributação”.

---

<sup>7</sup> COSTA, Regina Helena. Imunidades Tributárias: Teoria e análise da jurisprudência do STF. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 51.

Ainda, o Professor Luiz Eduardo Schoueri considera a imunidade tributária, como (2012, p. 470):

“limitação constitucional à própria competência tributária”.

Portanto, compreende-se que a regra que imuniza é uma das múltiplas formas de demarcação de competência. Assim, o instituto da imunidade tributária impede que a lei defina como hipótese de incidência tributária aquilo que é imune, como traz grande segurança jurídica aos Entes Privados, como, por exemplo, Concessionárias de Serviços Públicos de administração de sítio aeroportuário – objeto deste trabalho de conclusão de curso.

### **3.1 Imunidade Tributária Recíproca – Artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal**

Traçadas as considerações iniciais a respeito da imunidade tributária, é necessário aprofundar na imunidade tributária recíproca, que está prevista na Constituição Federal, em seu artigo 150, inciso VI, alínea “a”. Esta modalidade de imunidade trata-se da limitação do poder de tributar que impede que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços, uns dos outros, protegendo-se, assim, o Princípio Federativo, também chamado de Pacto Federativo.

Neste sentido, faz-se pertinente o que preconiza Roque Antonio Carrazza, sobre tal questão<sup>8</sup>:

“Decorre do princípio federativo porque, se uma pessoa política pudesse exigir impostos de outra, fatalmente acabaria por interferir em sua autonomia. Sim, porque, cobrando-lhe impostos, poderia levá-la a situação de grande dificuldade econômica, a ponto de impedi-la de realizar seus objetivos institucionais. Ora, isto a Constituição absolutamente não tolera, tanto que inscreveu nas cláusulas pétreas que não será sequer objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir “a forma federativa de Estado”.

Diante disso, compreende-se que a imunidade tributária recíproca não possui o condão de proteger os cofres dos Entes Federativos, mas sim garantir uma maior isonomia e

---

<sup>8</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 689-690.

independência destas entre si.

Conforme será amplamente abordado, é certo que, por se tratar de uma imunidade importante e relevante, com o objetivo de evitar cobranças indevidas, o Princípio Federativo é importante para explicar a impossibilidade de um da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituírem impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços, uns dos outros.

Neste sentido, dentro da imunidade tributária recíproca, encontra-se o Princípio Federativo, que busca a igualdade, visando garantir a autonomia destes, a todo o custo, dos Entes Federados, que deve ser um dos alicerces do Estado brasileiro.

Certo disso, César Augusto Mimoso Ruiz Abreu enfatiza a importância do princípio federativo para o ordenamento jurídico pátrio<sup>9</sup>:

“O Federalismo deve ser erigido à categoria de princípio jurídico fundamental de nosso constitucionalismo moderno, tendo em vista que são considerados como tais os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”.

Para que o Princípio Federativo se concretize em sua plenitude, é necessário que se garanta não somente uma autonomia política, mas também uma autonomia financeira, permitindo que cada Estado-membro goze de verbas próprias para melhor aplicar aos seus interesses locais. Assim, para proporcionar o desenvolvimento dos outros Entes Federados, é inviável que um cobre valores exorbitantes dos outros. Caso ocorra, o desenvolvimento econômico e social estará prejudicado em sua integralidade.

No caso das Concessionárias de Serviços Públicos de Administração de Complexo Aeroportuário, o direito de explorar os imóveis vinculados de propriedade da União Federal tem o condão de afastar eventual pretensão à cobrança do IPTU em virtude da aplicação da imunidade recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

Em outros termos, considerando os ensinamentos dispostos na norma constitucional, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros. Assim, tendo como certeza de que os imóveis que compõem o complexo de um sítio aeroportuário, cedidos a particulares pela concessionária do aeroporto, são de propriedade da União Federal, e estão cedidos aos Entes

---

<sup>9</sup> ABREU, César Augusto Mimoso Ruiz. Sistema federativo brasileiro: degeneração e reestruturação. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004, p. 28.



Particulares, por meio de um Contrato de Concessão, para que este promova melhorias e desenvolvimento da área, inclusive do Município onde está localizado, é inviável a cobrança de IPTU realizada pelos Municípios.

Além disso, é certo que os imóveis que compõem determinado complexo aeroportuário não estão em propriedade das Concessionárias, havendo, tão somente, a posse sem *animus domini*, ou chamada de precária. Conseqüentemente, é vedado aos municípios exigir impostos sobre bem ou serviço de outro ente público, independentemente de se encontrar tal bem ou serviço delegado a outra pessoa jurídica, seja de direito público ou privado<sup>10</sup>.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento que, em face da imunidade recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, é vedado aos municípios exigir impostos sobre bem ou serviço de outro ente público, no caso dos sítios aeroportuários, da União Federal, independentemente de se encontrar tal bem ou serviço delegado a outra pessoa jurídica, seja de direito público ou privado, como se pode verificar da ementa a seguir:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Prequestionamento. Ausência. Tributário. Imunidade tributária recíproca. Imóvel pertencente à União que se encontra em posse precária de concessionária de serviço público. Utilização do bem na atividade fim. Impossibilidade de cobrança de IPTU. Precedentes. 1. Não se admite o recurso extraordinário quando os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas n°s 282 e 356/STF. 2. A imunidade tributária constante do art. 150, VI, a, da Constituição Federal alcança o imóvel pertencente à União que se encontra em posse precária de concessionária de serviço público para ser utilizado na atividade fim a qual essa se destina. 3. Agravo regimental não provido.” (destacamos)  
(ARE 947142 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 02/09/2016, DJe de 30/09/2016)

Por mais que as Concessionárias de Serviços Públicos tenham, tão somente, a

---

<sup>10</sup> ARE 947142 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 02/09/2016, DJe de 30/09/2016

posse precária do imóvel onde localiza-se o complexo aeroportuário, os Municípios não compreendem desta forma. No entendimento destes, por mais que haja Contrato de Concessão firmado entre o Ente Privado e a União Federal, cedendo o espaço para exploração de serviço público de transporte aero de passageiros, os imóveis que geram lucro decorrentes destas atividades são os principais objetos para a incidência do IPTU em face dos imóveis que compõem determinado complexo, e que foram cedidos a particular, pelas Concessionárias.

Por outro lado, se o conceito de Contrato de Concessão, Concessão de Serviço Público, posse precária, não fossem o bastante para evitar que as Concessionárias sejam atacadas por diversas cobranças inconstitucionais do IPTU, os Municípios também estão violando o disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei n. 7.565/86), especificamente, em seu artigo 38, pelo qual equipara o patrimônio aeroportuário, inclusive os bens imóveis nele incluídos, aos bens públicos federais.

Diante disso, o imóvel que compõem determinado complexo aeroportuário, como, por exemplo, uma loja, um restaurante etc., são equiparados aos bens públicos federais. À vista disso, considerando a imunidade tributária recíproca, que evita que os Entes Federados instituem impostos em face destes mesmos, é impossível que o Município cobre IPTU em face destes imóveis, que foram cedidos a particulares pela concessionária do aeroporto.

Isso porque, tal instalação e, por consequência, devem ser tidos como bens públicos federais com destinação específica reconhecida em lei, fazendo jus, portanto, à imunidade tributária recíproca mesmo quando destinados à exploração de comércio apropriado para aeroporto.

Por mais que haja lucro nas atividades decorrentes dos imóveis que compõem o sítio aeroportuário, o Contrato de Concessão prevê que é necessário haver a Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, justamente com o objetivo de evitar cobranças indevidas de IPTU em face das Concessionárias de Serviços Públicos que estão trazendo modernidade e melhorias para aquele Município onde localiza-se, como também evitar que as Concessionárias instituem tarifas aos usuários destes serviços públicos.

A respeito disso, a busca do interesse próprio do indivíduo (direito dos Municípios e do DF de cobrarem IPTU), em vez de promover o interesse da sociedade como um todo, pode, na verdade, causar dano à sociedade (aumento de custo para os usuários – tarifas ou inviabilização da concessão).

Em outros termos, simplesmente pela Concessionária visar o lucro em determinados imóveis, o Município tributante compreende pela incidência do IPTU. No entanto, tal entendimento encontra-se totalmente na contramão da jurisprudência do Supremo

Tribunal Federal, como também do Parecer exarado pela Advocacia-Geral da União.

No âmbito do Parecer n. 358/2022, a Advocacia-Geral da União acerta ao concluir que:

“a posse ou o uso de imóveis públicos por cessionários particulares, quando inseridos no conglomerado de direitos pertinentes a um contrato de concessão, constitui fontes de receitas (alternativas complementares, acessórias ou de projetos associados) vinculadas à prestação de serviços públicos, encontrando albergue na norma constitucional de imunidade recíproca, logo, não pode figurar como fato gerador de IPTU”.

Nas palavras do Ministro Maurício Corrêa:

“Estando o patrimônio da União em regime de concessão de forma precária a terceiro, não vislumbro haver a incidência do tributo, pois trata-se de bem e serviço de competência atribuída ao poder público (artigo 21, XII, ‘f’, da Carta Federal) (...) com referência ao IPTU, tratando-se de bem público de uso especial, é manifesta a ofensa ao artigo 150, VI, ‘a’, da Carta Federal, que prevê a imunidade recíproca de impostos entre pessoas de direito público” (RE 265.749, 2003).

Assim, em tais contratos, caracterizados como de investimento, que agregam ao valor estático a projeção da remuneração do capital e avaliação da expectativa de retorno (bem como cálculos projetados para o futuro), quem faz o aporte inicial é o contratado. A Concessionária precisa captar recursos, em bancos ou diretamente com os acionistas, e financiar as obras inaugurais (de alguns meses até vários anos), e apenas depois de realizado o investimento nos bens públicos é que se poderá cobrar a tarifa dos usuários (e/ou a contraprestação do contratante público, no caso das parcerias). Por consequência, cada tarifa, significa ínfima parcela dos aportes inicialmente feitos pelo contratado – e só a respectiva somatória no tempo poderá implicar a compreensão da receita do projeto concessionário.

#### **4. EQUIPARAÇÃO DO PATRIMÔNIO AEROPORTUÁRIO AOS BENS PÚBLICOS FEDERAIS**

Os sítios aeroportuários constituem universalidades equiparadas a bens públicos federais, trazendo consigo a importante ressalva no sentido de que assim o são, mesmo quando

a União não detém a propriedade de imóveis em que se situam.

Este encontra-se previsto no âmbito do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei n. 7.565/86), especificamente, em seu artigo 38<sup>11</sup>, pelo qual equipara o patrimônio aeroportuário, inclusive os bens imóveis nele incluídos, aos bens públicos federais, o que impossibilita a incidência do IPTU em imóveis que compõem o complexo aeroportuário.

Neste cenário, a imunidade tributária recíproca combina perfeitamente com o artigo 38, do Código Brasileiro de Aeronáutica, como também com o artigo 39, da mesma Lei. Neste artigo 39, a manutenção da imunidade tributária recíproca a todos os imóveis cedidos a particulares pela Concessionária do aeroporto que respeite sua destinação é essencial, uma vez que há equiparação do patrimônio aeroportuário, inclusive os bens imóveis nele incluídos, aos bens públicos federais.

Assim, especificamente no que tange aos espaços destinados ao comércio apropriado para aeroporto – restaurantes, lanchonetes, lojas de vendas de utensílios (art. 39, IX, do CBA), a única conclusão que sobressai é a de que, supostamente com esteio no decidido no RE 601.720, se apresentam em dissonância da legislação de regência do tema, isso porque, se são imóveis cedidos a particulares pela concessionária do aeroporto, por óbvio, compõem tal instalação e, por consequência, devem ser tidos como bens públicos federais com destinação específica reconhecida em lei, fazendo jus, portanto, à imunidade tributária recíproca mesmo quando destinados à exploração de comércio apropriado para aeroporto.

À título de exemplo, tem-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica é claro ao estabelecer que os aeroportos compreendem áreas destinadas a estacionamento dos veículos dos usuários (art. 39, VII) e ao comércio apropriado para aeroporto (art. 39, IX). Assim, apresenta-se, desarrazoado afirmar que, o fato de o poder público anuir com a possibilidade de as concessionárias cederem a particulares a exploração de estacionamentos, lojas, restaurantes, empreendimentos *duty free*, etc., atrelados aos aeroportos públicos, autorizaria a exação de IPTU sobre tais imóveis. Os motivos sustentados pelos Municípios é extremamente econômico, objetivando, tão somente, valores absurdos das Concessionárias.

---

<sup>11</sup> Art. 38. Os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, embora não tenha a União a propriedade de todos os imóveis em que se situam.

§ 1º Os Estados, Municípios, entidades da Administração Indireta ou particulares poderão contribuir com imóveis ou bens para a construção de aeroportos, mediante a constituição de patrimônio autônomo que será considerado como universalidade.

§ 2º Quando a União vier a desativar o aeroporto por se tornar desnecessário, o uso dos bens referidos no parágrafo anterior será restituído ao proprietário, com as respectivas acessões.

## 5. FATO GERADOR DO IPTU

Na seara da Constituição Federal, especificamente em seu artigo 156, inciso I<sup>12</sup>, o legislador conferiu aos Municípios competência para a instituição do IPTU sobre a propriedade predial e territorial urbana.

Neste tópico, o Código Tributário Nacional prevê, em seus artigos 32 e 34, que o IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. Além disso, é previsto que o Contribuinte do imposto é aquele proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título.

Considerando que os sítios aeroportuários são cedidos a particulares para administração e desenvolvimento da atividade de transporte de passageiros mediante utilização de aeronaves, por meio de um regime de concessão, o Superior Tribunal de Justiça, já reconheceu que o bem imóvel público, ocupado por concessionária, não se sujeita à incidência de IPTU, na medida em que a posse, nessa situação, decorre de relação de direito pessoal e não é dotada de *animus domini*, tratando-se, na verdade, de simples detenção de coisa alheia<sup>13</sup>.

No mesmo sentido, leciona o ilustre doutrinador e ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Aliomar Baleeiro<sup>14</sup>, para quem somente se poderia entender o “domínio útil” e a “posse” como geradores de IPTU, em conformidade com a Constituição, caso se tratassem de uma “quase-propriedade” ou caso tivessem a condição de serem convertidos em propriedade (exteriorização da propriedade):

“A Constituição de 1988 atribuiu aos Municípios competência para instituir ‘imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana’, conforme art. 156, I, mas o CTN expande o conceito de propriedade, incluindo no art. 32, como fato gerador do IPTU, também o domínio útil e a posse, conceitos que não coincidem, ao contrário, segundo nossa lei civil, são, a rigor, inconfundíveis. (...) não entendemos possível perder de vista o conceito de propriedade. Esse conceito deve restringir a ideia

---

<sup>12</sup> “Art. 156. Compete aos Municípios instituir imposto sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;”

<sup>13</sup> (STJ - AgRg no REsp 1534170/DF, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/05/2016, DJe 19/05/2016

<sup>14</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, pp. 244-46.

de posse, que é tributável enquanto e na medida em que se concilia com a de propriedade. Não se deve entender que o CTN tenha instituído imposto autônomos sobre o domínio útil e a posse. Ao contrário, o núcleo único e central, em torno do qual giram os demais, como manda a Constituição, é a propriedade. O domínio útil somente é tributável por ser uma quase-propriedade, e a posse, apenas quando é exteriorização da propriedade, que pode vir a se converter em propriedade. Não podem configurar fato gerador do IPTU a posse a qualquer título, a precária ou clandestina, ou a direta do comodatário, do locatário, do arrendatário, do detentor, do usuário e habitador, do usufrutuário, do administrador de bem de terceiro, etc. que jamais se tornarão propriedade. A posse há de ser a ostentação e a manifestação do domínio.”

Portanto, a partir da análise dos mencionados artigos 32 e 34, do CTN, considera-se a ocorrência de seu fato gerador quando houver o exercício do direito de propriedade sobre imóveis ou o exercício da posse como expressão da propriedade (exteriorização da propriedade), ou seja, a posse com *animus domini*, o que não ocorre no caso de conjunto de imóveis que compõem determinado complexo aeroportuário, de propriedade da União Federal, exclusivamente para a prestação de serviço público sob regime de concessão.

## **6. ANÁLISE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS NS. 594.015/SP E 601.720/RJ**

As decisões do RE 594.015/SP e do RE 601.720/RJ somente serão aplicadas às empresas arrendatárias ou locatárias de imóvel público que explorem atividade econômica com fins lucrativos e cujos imóveis arrendados não são afetadas à consecução de um serviço público.

Assim, fica a aplicabilidade restrita àqueles empreendimentos que, a partir do imóvel público arrendado, exploram atividade econômica com finalidade essencialmente lucrativa, o que, de fato, não ocorre com as Concessionárias de Serviços Públicos Aeroportuários, isso porque estas estão exercendo os serviços públicos de exploração da navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária, ambos serviços públicos de competência da União na forma do art. 21, XII, c, CF.

Neste sentido, é evidente que a aplicação e fundamentação utilizando o quanto decidido no âmbito do RE 594.015/SP e do RE 601.720/RJ, com o objetivo de tributar as Concessionárias de Serviços Públicos Aeroportuários é inviável. Em face disso, é indiscutível

que os Municípios competentes para cobrança do IPTU estão utilizando deste imposto como forma contributiva, exigindo milhões, onde sequer deveria ser exigido algum valor das Concessionárias, justamente porque há a exploração de serviços públicos de exploração da navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária.

### **6.1 Inaplicabilidade do RE n. 601.720/RJ, utilizado como paradigma para possibilitar a cobrança do IPTU em face das Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos**

Primeiramente, é importante ressaltar que o tema n. 437 do Supremo Tribunal Federal, decorre de reconhecimento de existência de repercussão geral do Recurso Extraordinário n. 601.720/RJ. Em suas origens, tratava-se de Ação Anulatória ajuizada pela empresa Barrafor Veículos Ltda., em face da Municipalidade do Rio de Janeiro, sendo certo que utilizava imóveis de propriedade da INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária) para o exercício de atividades privadas, quais sejam, a de comercialização e prestação de serviços em veículos automotores, que, nitidamente, estão submetidas ao regime de concorrência com o setor privado e não guardam qualquer relação com o interesse público.

No caso vivenciado pelas Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos, como por exemplo, Fraport Brasil S.A. Aeroporto de Porto Alegre e Aeroporto de Fortaleza e Inframerica Concessionária do Aeroporto de Brasília S.A, sequer há exercício de atividades privadas, uma vez que as Administradoras estão exercendo atividades sob o regime de direito público, de forma exclusiva e desvinculada do regime de concorrência.

Desta forma, considerando que as Concessionárias estão exercendo atividades públicas, com finalidade de proporcionar o transporte de passageiros e até mesmo cargas, é de se considerar que este exercício é praticado de maneira pública, assim, não havendo qualquer prática de atividades privadas, quais sejam, obtenção de lucro em face de suas atividades, isso porque o lucro, neste caso, trata-se de aspecto consequencial, estabelecido no próprio contrato de concessão, sendo que o escopo da empresa restringe-se, tão somente, à consecução dos fins públicos aos quais a atividade aeroportuária submete-se.

Além disso, importante frisar que a forma pela qual o ente público consente em consignar o uso de seus bens imóveis aos sujeitos da iniciativa privada configuram títulos jurídicos que realmente viabilizam a exigência de IPTU, o que não aplica ao presente caso vivenciado pelas Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos, isso porque, a área que compreende a totalidade de determinado aeroporto é de propriedade da União Federal, e a

outorga à empresa do serviço público de exploração da infraestrutura aeroportuária mediante concessão (Contrato de Concessão) não retira do Aeroporto, considerado como “universalidade”, o caráter de bem público da União Federal.

Nesse sentido, a concessão de direito real de uso não viabiliza ao concessionário tornar-se proprietário do bem público, o que descaracteriza o *animus domini*, fator principal que viabiliza que os Municípios possam realizar cobranças de IPTU, conseqüentemente, não havendo *animus domini* é inviável que os Municípios possam realizar cobranças de IPTU em face daqueles que não fazem parte da relação jurídico tributária, no presente caso, as Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos.

Diante desses aspectos apresentados, é evidente que os Municípios estão agindo de maneira errônea e confusa, uma vez que as Concessionárias apresentam serviço público, em caráter amplo e geral, com a finalidade de proporcionar a exploração da navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária, ambos serviços públicos de competência da União na forma do art. 21, XII, c, CF.

De maneira a corroborar com a inaplicabilidade do quanto decidido no Recurso Extraordinário n. 601.720/RJ ao presente caso vivenciado pelas Concessionárias, são as palavras do Relator Min. Marco Aurélio:

"A situação apresentada mostra-se mais grave, uma vez haver particular atuando livremente no desenvolvimento de atividade econômica e usufruindo de vantagem advinda da utilização de bem público. A imunidade recíproca não foi concebida com tal propósito. A previsão decorre da necessidade de observar-se, no contexto federativo, o respeito mútuo e a autonomia dos entes. Não cabe estendê-la, evitando a tributação de particulares que atuam no regime da livre concorrência. Atentem para a limitação imposta no § 3º do artigo 150 da Carta Maior: § 3º As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos 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. Uma vez verificada atividade econômica, nem mesmo as pessoas jurídicas de direito público gozam da imunidade, o que dizer quanto às de direito privado".



## **6.2 Inaplicabilidade do RE n. 594.015/SP, utilizado como paradigma para possibilitar a cobrança do IPTU em face das Concessionárias de Serviços Públicos Aeronáuticos**

No que tange ao Tema n. 385 de repercussão geral<sup>15</sup>, que decorre do julgamento do Recurso Extraordinário n. 594.015/SP, o Município de Santos ajuizou Execução Fiscal em face da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, objetivando a cobrança de débitos de IPTU e taxas de remoção de lixo e iluminação pública. Neste caso em específico, é necessário observar que a finalidade dada pela Petrobras (empresa privada) ao imóvel público era estritamente econômica, com intuito exclusivamente lucrativo.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 594.015/SP, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que a sociedade de economia mista ocupante de bem público não se beneficia da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, justamente porque estes imóveis públicos utilizados na exploração de atividades privadas exercidas por particulares que, atuando economicamente, demonstram capacidade contributiva, conseqüentemente, objetivando a obtenção de lucro por meio da atividade exercida no bem público.

No que tange às Concessionárias, o serviço público prestado é efetivamente consubstanciado na exploração de infraestrutura aeroportuária, nos termos do contrato de concessão firmado com a União Federal, representada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Neste sentido, a empresa é concessionária de serviço público que exerce atividades sob o regime de direito público, de forma exclusiva e desvinculada do regime de concorrência. O lucro é simples consequência dos termos fixados no Contrato de Concessão firmado com a União Federal.

A inaplicabilidade da matéria fixada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 594.015/SP decorre de as Concessionárias não exercerem atividades privadas, com o objetivo de obter lucro, mas sim de exercerem atividade de direito público, onde o lucro, neste caso, trata-se de aspecto consequencial e expressamente previsto no respectivo Contrato de Concessão firmado com a União Federal.

---

<sup>15</sup> IMUNIDADE – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA ARRENDATÁRIA DE BEM DA UNIÃO – IPTU. Não se beneficia da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal a sociedade de economia mista ocupante de bem público” (Recurso Extraordinário n. 594.015/SP de 06/04/2017)

A título exemplificativo, o Contrato de Concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, prevê, no item 4.14, vedação instituída em desfavor da Concessionária de celebrar contratos com suas Partes Relacionadas ou com as Partes Relacionadas do Acionista Privado, para explorar atividades econômicas que gerem receitas não tarifárias. Isso apenas corrobora com a tese de que as Concessionárias não possuem o objetivo de lucrar em face de seus serviços prestados, mas sim de receber, tão somente, valores oriundos e previstos no Contrato de Concessão.

## **7. CONCLUSÃO**

O presente trabalho teve como objetivo buscar revelar como os Municípios estão agindo de maneira equivocada ao exigirem valores absurdos de IPTU em face das Concessionárias de Prestação de Serviço Público de Exploração de Infraestrutura Aeroportuária exercerão a posse, sem *animus domini*, do conjunto de imóveis que compõem determinado complexo aeroportuário, de propriedade da União Federal, exclusivamente para a prestação de serviço público sob regime de concessão, como também estão desrespeitando um Princípio Constitucional, qual seja, Princípio da Imunidade Tributária Recíproca, previsto no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

Ao exigirem valores astronômicos de IPTU, os Municípios estão fundamentando tais cobranças com apoio em duas teses firmadas, quias sejam, Recursos Extraordinários ns. 594.015/SP e 601.720/RJ. No entanto, não há qualquer similaridade entre o quanto firmado em ambos os recursos do que vivenciado pelas Concessionárias de Prestação de Serviços Públicos Aeronáuticos. Isso porque, em ambas as teses firmadas, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que a cobrança do IPTU apenas poderia ocorrer em face de imóveis cedidos para particulares que visam o lucro em decorrência da prestação do serviço realizado com a posse do imóvel. Diferentemente disso ocorre com as Concessionárias, as quais não objetivam a obtenção do lucro em decorrência da prestação de suas atividades, mas sim de mera consequência prevista no Contrato de Concessão.

No que tange à equiparação do patrimônio aeroportuário aos bens públicos federais, este possui relação direta com a Imunidade Tributária Recíproca, isso porque, este Princípio Constitucional prevê a impossibilidade de um ente competente tributar outro ente competente. Nestes termos, é impossível que um Município exija a cobrança de IPTU em face do patrimônio aeroportuário, uma vez que este é equiparado aos bens públicos federais.

Mais adiante na pesquisa, foi realizada análise sobre a impossibilidade de aplicação dos Recursos Extraordinários ns. 594.015/SP e 601.720/RJ, por parte dos Municípios,

como motivo determinante para exigir o IPTU de Concessionárias, isso porque há prestação de um serviço público cedido pela União Federal, por meio de um Contrato de Concessão.

Diante de todo o exposto, o presente trabalho tem o intento de contribuir para futuras pesquisas acerca da impossibilidade de incidência do IPTU em face de sítios aeroportuários cedidos por meio de Contrato de Concessão, firmado entre a União Federal e a Concessionária de Serviços Públicos Aeroportuários, nos exatos termos do artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

## **8. REFERÊNCIAS**

Mello, C. A. B. de. (2012). **Concessão de serviço público e sua equação econômico-financeira**. Revista De Direito Administrativo, 259, 251–272.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 312.

TAVARES, Alexandre Macedo. **Fundamentos do direito tributário**. 3ª ed. Florianópolis: Momento Atual, 2006. Página 41.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 116-117.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 689-690.

ABREU, César Augusto Mimoso Ruiz. **Sistema federativo brasileiro: degeneração e reestruturação**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004, p. 28.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, pp. 244-46.

---

## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Rafael Scanferla Simão


discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 41837606, período noturno, turma 10 U, tendo realizado o TCC com o título: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DO IPTU EM SÍTIOS AEROPORTUÁRIOS CEDIDOS POR MEIO DE CONTRATO DE CONCESSÃO – ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

sob a orientação do(a) Professor(a) Fulvia Helena de Gioia

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 12 de maio de 2023.

Documento assinado digitalmente  
 RAFAEL SCANFERLA SIMAO  
Data: 12/05/2023 11:16:21-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Assinatura do discente**