

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201800053000034

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO

DESPACHO Nº 1834/2019 - GAB

EMENTA: TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE. ISENÇÃO. IPVA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. INDEFERIMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PERMANÊNCIA DA ORIENTAÇÃO.

1. Os autos foram inaugurados a partir do **Ofício 334/18-DP/GAB** (4385902), encaminhado pela **Presidência da Metrobus Transporte Coletivo S/A - METROBUS** ao então Secretário de Estado da Fazenda, por meio do qual se reporta ao **Despacho nº 5670/2018 SEI-SER**, oriundo da Superintendência Executiva da Receita Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ (atualmente Secretaria de Estado da Economia), que negou provimento a recurso interposto pela METROBUS em face de decisão que indeferiu pedido de reconhecimento de não incidência do imposto IPVA sobre os veículos de propriedade da empresa.

2. Aduz que inicialmente o Setor de IPVA da DRFGNA havia deferido o pedido de não incidência do IPVA sobre os veículos da empresa, com fundamento no art. 95, incisos I e II, alínea "a", do Código Tributário Estadual e art. 402, incisos I e III, alínea "a", do Regulamento do CTE (Decreto Estadual nº 4.852/97).

3. Posteriormente, ao requerer a aplicação de efeitos retroativos da decisão à 01/01/2013, teve seu pleito indeferido pela Gerência de IPVA da SEFAZ, que concluiu que a empresa não preenchia os requisitos legais para fazer jus à não incidência do IPVA, considerando que a METROBUS seria sociedade economia mista que desenvolve suas atividades sob o regime jurídico de direito privado e presta serviços mediante a contraprestação direta dos usuários, conforme vedação contida no § 3º, do art. 150, da Constituição Federal.

4. Em sede de recurso, a METROBUS esclareceu que o Estado de Goiás é acionista majoritário, com mais de 99% (noventa e nove por cento) do capital da companhia, e que os serviços prestados não são remunerados exclusivamente pelos usuários, haja vista que o Estado de Goiás realiza aportes mensais. Afirmou que de acordo com o art. 401, inciso V, do RCTE, os veículos que possuem rampa ou equipamento especial para acesso de deficientes físicos, como é o caso da integralidade de sua frota, estão isentos de IPVA. Alegou que a METROBUS é uma concessionária de serviço público e que não pode ser enquadrada como exploradora de atividade econômica. Juntou jurisprudência em seu favor, referente À SPTrans - São Paulo Transportes S/A, na qual se reconheceu que apesar de ser sociedade de economia mista, a empresa paulista estava sujeita à imunidade prevista no art. 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal. Em decorrência da divergência de entendimentos sugeriu, ao fim, que os autos fossem encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado para pronunciamento.

5. Os autos foram remetidos a Procuradoria-Geral do Estado, sendo emitido o **Parecer nº 42/2019 PTr** (6222628), com os seguintes fundamentos: **i)** a Metrobus possui natureza jurídica de direito privado e explora atividade econômica, ainda que sob supervisão do Estado, de modo que, de acordo com o art. 173, § 1º, inciso II, e § 2º da Constituição Federal, está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas quanto a direitos e obrigações tributárias, não podendo gozar de privilégios fiscais não extensivos a tais empresas, o que evita o desequilíbrio concorrencial e preserva a higidez da ordem econômica; **ii)** menciona doutrina no sentido de que a sociedade de economia mista somente pode gozar de privilégios fiscais não extensíveis às empresas privadas quando verificado que executa serviço público monopolizado, ocasião em que não haveria ameaça ao mercado ou risco de abuso econômico, não sendo, porém, este o caso dos serviços de transporte público, cujas concessões podem ser feitas também para a iniciativa privada, que deve poder disputar o mercado com as sociedades de economia em igualdade de condições; **iii)** em relação à não incidência do IPVA para os ônibus que possuem rampa ou dispositivo especial de ascenso e descenso para portadores de deficiência física, pontuou que o art. 401, inciso V, do Decreto Estadual nº 4.852/97 foi revogado pela Lei Estadual nº 16.440/2008, pois esta revogou expressamente o art. 94, inciso V, da Lei Estadual nº 11.651/91, cujo teor era idêntico ao do art. 401, inciso V, do RCTE - "*Art. 94. É isenta do IPVA a propriedade dos seguintes veículos: V - o ônibus ou micro-ônibus de transporte coletivo urbano, que tenha rampa ou outro equipamento especial de ascenso e descenso para deficiente físico*"; **iv)** o fato de o Estado ser acionista majoritário da METROBUS não permite concluir que os veículos da frota operacional da empresa sejam de propriedade do Estado, não havendo que se falar, pois, em imunidade recíproca, prevista no art. 150, inciso VI, da Constituição Federal; e, **v)** a jurisprudência trazida pela METROBUS não se aplica ao caso, em razão do art. 173, § 2º, da Constituição Federal, e isso porque a empresa participa de consórcio da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, do qual fazem parte empresas concessionárias privadas, que não gozam dos mesmos privilégios tributários e fiscais pretendidos pela METROBUS. Ao final, concluiu o opinativo que a METROBUS não faz jus à isenção do pagamento do IPVA sobre os veículos de sua frota.

6. O Parecer sobredito foi acolhido, com acréscimos, pelo **Despacho nº 42/2019 PTR** (6338227), nos seguintes termos: **i)** embora o Supremo Tribunal Federal admita a extensão da imunidade recíproca prevista no art. 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, é necessário que o serviço seja executado em caráter não-competitivo, de modo que “*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*” (RE 253.472/SP); **ii)** no caso presente, a METROBUS desempenha suas atividades lado a lado com agentes econômicos privados, sendo inviável a aplicação da imunidade recíproca, em razão do art. 173, § 2º, da Constituição Federal; e, **iii)** acrescentou à conclusão do Parecer que o pleito não encontra amparo nem a título de isenção fiscal, e tampouco a título da imunidade recíproca constante do art. 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

7. Conforme disposto no **Ofício nº 1359/2019 ECONOMIA** (6428594), a Secretária de Estado da Economia acolheu as orientações da Procuradoria-Geral Estado, expostas no **Parecer nº 42/2019 PTR** e **Despacho nº 42/2019 PTR**, dando ciência à METROBUS.

8. Mediante o **Despacho nº 140/2019-DP** (6478134), a METROBUS solicitou reanálise do caso, haja vista o esclarecimento de que executa serviço público monopolizado no âmbito de sua área de abrangência, nos termos do Contrato de Concessão nº 001/2011 e Deliberação CDTC nº 058/2007, instrumento modelador das concessões, segundo o qual não há competição entre as concessionárias na RMTC - Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, ou seja, a operação dos serviços pela METROBUS é de caráter não concorrencial, pois não há disputa de mercados entre as operadoras do sistema, não havendo abuso do poder econômico.

9. O Despacho supra foi analisado pelo **Parecer nº 45/2019 PTR** (6503212), sendo esta a manifestação: **i)** no caso presente não há que se falar em monopólio, porquanto não se trata de atividade econômica em sentido estrito, mas sim em privilégio decorrente da exclusividade na prestação de serviço público na respectiva área operacional, sendo que os conceitos de privilégio e monopólio não devem ser confundidos; **ii)** ainda que tenha havido dispensa de licitação, o modelo de outorga estabelecido na Deliberação nº 058/2007 prevê a realização de licitação para as concessões de serviços públicos de transporte, e um dos princípios básicos é a concorrência em igualdade de condições, o que seria afetado caso uma das empresas concorrentes esteja isenta/imune ao pagamento do IPVA, violando o disposto no art. 173, § 2º, da Constituição Federal. Em conclusão, manteve a orientação no sentido de que a METROBUS não faz jus à isenção ou imunidade vindicadas. Este opinativo foi aprovado pelo **Despacho nº 76/2019 PTR** (6550365).

10. Não resignada com as orientações jurídicas até aqui apresentadas, a METROBUS, mediante o **Ofício nº 256/2019-DP/GAB** (8307106), postula a revisão das mesmas, valendo-se, para tanto, dos seguintes argumentos: **i)** a METROBUS executa atividade econômica sob a forma de serviços públicos, o que não caracteriza exploração de atividade econômica em sentido estrito, não sendo submetida, portanto, ao art. 173, § 2º, da Constituição Federal; **ii)** não há desequilíbrio concorrencial porque a METROBUS não tem histórico de participação em licitações, tanto que a outorga foi concedida através de dispensa de licitação; **iii)** não se aplica o disposto no art. 111 do CTN - Código Tributário Nacional porque o caso não é de isenção fiscal, mas sim de imunidade recíproca constitucionalmente qualificada; **iv)** o caso presente se equipara à jurisprudência colacionada, em que à SPTrans - São Paulo Transportes S/A, igualmente sociedade de economia mista prestadora de serviço público de transporte, foi reconhecido o direito à imunidade recíproca prevista no art. 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal; e, **v)** embora integre o Consórcio RedeMob, tal arranjo tem natureza contratual, sem personalidade jurídica, e tem como objetivo prestar serviços acessórios previstos no contrato de concessão, não havendo concorrência entre os consorciados. Alegou, por fim, que o reconhecimento de não incidência do IPVA pela imunidade recíproca não compromete o equilíbrio entre as operadoras, razão pela qual postula a revisão das orientações jurídicas.

11. É o que cumpria relatar. Passo à análise do pedido de reconsideração.

12. Embora o pleito de reconsideração esteja amparado na regra da imunidade recíproca prevista no art. 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal, inicio a apreciação deste caso afirmando que não há que se falar em isenção tributária, por falta de amparo legal, haja vista que o art. 401, inciso V, do Decreto Estadual nº 4.852/97, que dispunha acerca da não incidência do IPVA para os ônibus que possuem rampa ou dispositivo especial de ascenso e descenso para portadores de deficiência física foi revogado pela Lei Estadual nº 16.440/2008, já que esta revogou expressamente o art. 94, inciso V, da Lei Estadual nº 11.651/91, cujo teor era idêntico ao do art. 401, inciso V, do RCTE - "Art. 94. É isenta

do IPVA a propriedade dos seguintes veículos: V - o ônibus ou micro-ônibus de transporte coletivo urbano, que tenha rampa ou outro equipamento especial de ascenso e descenso para deficiente físico". Registro a necessidade de manifestação acerca da hipótese de isenção tributária porque se trata de argumento expendido nos requerimentos iniciais da METROBUS e analisado no bojo das orientações jurídicas apresentadas.

13. Pois bem. Considerando que a METROBUS postula a revisão das orientações sob o fundamento de que faz jus à imunidade recíproca indicada no art. 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal, prossigo quanto à análise deste argumento.

14. A **Metrobus Transporte Coletivo S/A** é uma sociedade de economia mista criada em decorrência da cisão societária da **Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás S/A - TRANSURB**. O objetivo social da METROBUS, conforme o art. 4º do seu Estatuto Social, é "*explorar serviços de transporte coletivo de passageiros, de características urbanas, em municípios, aglomerados urbanos e áreas metropolitanas, mediante contratos de concessão*".

15. A Deliberação nº 058/2007 (6477826) aprovou o "Modelo das Concessões dos Serviços de Transportes Coletivos" do SIT-RMTC (art. 1º). Os serviços de transporte coletivo da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos - RMTC são prestados mediante concessões a pessoas jurídicas selecionadas por meio de licitação pública (art. 2º). As concessões abrangem toda a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos - RMTC, definida nos termos da Lei Complementar Estadual nº 27/99, como unidade sistêmica composta por todas as linhas e serviços de transporte coletivo, intramunicipais e intermunicipais de natureza metropolitana (art. 4º). Os serviços de transporte coletivo foram concedidos na forma de lotes de serviços vinculados a áreas geográficas de atendimento, sendo que um desses lotes, no caso o Lote 1, corresponde à Linha Eixo Anhanguera.

16. O transporte coletivo é considerado serviço público (art. 30, inciso V, da Constituição Federal), cabendo ao Poder Público prestá-lo diretamente ou, na forma da lei, mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação (art. 175, *caput*, da Constituição Federal). Conquanto não se trate de atividade econômica em sentido estrito, certo é que uma empresa estatal que tenha, de forma genérica, como objeto social a prestação de serviços de transporte coletivo mediante concessões deverá submeter-se ao disposto no art. 175, *caput*, da Constituição Federal.

17. No caso presente, a METROBUS celebrou contrato de concessão (6477947) para exploração e operação dos serviços públicos de transporte coletivo na Linha Eixo Anhanguera (Lote 1), que compõe o Sistema Integrado de Transporte da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (SIT-RMTC). Foi dispensada de participar do processo licitatório relativamente ao Lote 1 em razão do disposto no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/93, uma vez que se trata de entidade que integra a Administração Pública, criada em data anterior à vigência da Lei 8.666/93, para o fim de explorar serviços de transporte coletivo mediante concessão.

18. Sob esse aspecto, cabe uma importante observação. A METROBUS não teve a sua criação autorizada, mediante lei, para o fim específico de prestar o serviço de transporte coletivo no Eixo Anhanguera, até porque o ente político que a criou, no caso o Estado de Goiás, não detém tal competência. A competência para prestar o serviço público de transporte coletivo no Eixo Anhanguera, formado pela linha eixo que opera no corredor de transporte coletivo existente na Av. Anhanguera, entre o Terminal Novo Mundo e o Terminal Padre Pelágio (Lote 1), é do Município de Goiânia (art. 30, inciso VI, da Constituição Federal), que a exerce nos termos da Lei Complementar Estadual nº 27/99, conforme disposto no art. 172 da Lei Orgânica do Município de Goiânia. Portanto, a METROBUS não

foi criada ou recebeu delegação legal para o fim específico de prestar o serviço público de transporte coletivo no Eixo Anhanguera.

19. A METROBUS, na verdade, tem como objetivo social, conforme o art. 4º do seu Estatuto Social, explorar serviços de transporte coletivo de passageiros em Municípios, aglomerados urbanos e áreas metropolitanas, *mediante contratos de concessão*. Trata-se de um objeto amplo, qual seja, prestar serviços de transporte coletivo através contratos de concessão, os quais devem ser firmados mediante processo de licitação, não estando especificado, neste caso, em quais Municípios, aglomerados urbanos ou áreas metropolitanas a METROBUS deverá atuar, de modo que pode firmar contratos de concessão para prestar serviço de transporte coletivo com quaisquer Municípios, ou relativamente a quaisquer aglomerados urbanos ou áreas metropolitanas, inclusive disputando lances, quando houver outra empresa na mesma condição. No tocante ao contrato de concessão referente ao Lote 1, a METROBUS apenas foi dispensada do certame licitatório em decorrência de uma peculiaridade referente à data de sua criação, e não por razões atinentes ao seu objeto social ou relativas ao tipo de serviço prestado.

20. No tocante à possibilidade de se conceder imunidade recíproca a empresas estatais temos como necessário o seguinte raciocínio: se o serviço público for prestado diretamente pela pessoa política que detém competência para tanto, estará, sem dúvida, imune à tributação; da mesma forma, se houver uma delegação, por meio de lei, para execução desse serviço em específico, pela pessoa política que é titular da competência para prestá-lo à coletividade, a uma empresa por ela instituída (empresa pública ou sociedade de economia mista), que se torna delegatária do serviço, não cabe alterar o regime tributário incidente sobre a mesma prestação. Isso porque, em tal caso, a empresa estaria prestando, por delegação, o mesmo serviço cuja competência é titularizada pelo ente que a criou, passando então a fazer jus à imunidade recíproca na forma do art. 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, restando afastada a aplicação do § 3º do mesmo dispositivo, ainda que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário.

21. A METROBUS, como afirmado, tem como objetivo social a prestação de serviços de transporte coletivo mediante contratos de concessão. Como seu objeto social é amplo, no sentido de prestar serviços de transporte coletivo a Municípios, aglomerados urbanos e áreas metropolitanas, nada impede que a METROBUS, na forma do art. 175 da Constituição Federal, firme outros contratos de concessão. O fato de, atualmente, não ter outro contrato de concessão a não ser aquele para prestar serviço de transporte coletivo no Eixo Anhanguera, cuja competência originária seria do Município de Goiânia, não a qualifica, apenas por isso, para gozar da imunidade tributária recíproca. Tivesse a METROBUS sido criada para prestar um serviço público específico, ou recebido delegação para tanto, cuja competência fosse titularizada pelo ente federativo que a criou, no caso o Estado de Goiás, poder-se-ia configurar hipótese de concessão de imunidade recíproca. Porém, não é este o caso. A propósito, ao Estado de Goiás cabe explorar os serviços de transporte intermunicipal de passageiros (art. 149 da Constituição do Estado de Goiás), e não os serviços locais, caso do Eixo Anhanguera, cuja competência é do Município de Goiânia (art. 30, inciso VI, da Constituição Federal)

22. Ademais, não há que se falar em imunidade recíproca em relação a tributos de apenas um dos entes políticos. Vale dizer, uma empresa estatal que se qualifica para gozar de imunidade tributária recíproca fica imune a tributos estaduais, federais e municipais. A regra disposta no art. 150, VI, alínea “a”, da Constituição Federal estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito e aos Municípios, instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, *uns dos outros*. A reciprocidade da imunidade é entre os entes políticos com capacidade tributante, de modo que, se uma empresa estatal se qualifica para ser imune a um tributo estadual, por exemplo o IPVA, também estaria imune aos tributos municipais e federais.

23. Por óbvio, também, que não cabe a uma empresa estatal alegar imunidade recíproca em relação ao ente que a criou, e isso porque, neste caso, não haveria que se falar em reciprocidade, na medida em que tal empresa não é um ente tributante. O caso seria, portanto, de se postular ao ente político criador o reconhecimento das condições necessárias para gozar de imunidade tributária relativamente aos tributos de sua competência e, sendo esta reconhecida, deveria, por imperativo constitucional, ser estendida a todos os demais entes federativos, tendo em vista a regra da imunidade recíproca. Evidente que, em casos tais, seria necessário a concordância dos demais entes ou o reconhecimento judicial.

24. A regra é que **as empresas estatais que explorem atividades em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, caso do transporte coletivo explorado pela METROBUS, não fazem jus à imunidade tributária recíproca, consoante disposto no art. 150, inciso VI, alínea “a” e § 3º, da Constituição Federal.** Para terem tratamento equivalente a autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, na forma do art. 150, § 2º, da Constituição Federal, mesmo explorando atividades em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, devem ter sido criadas ou recebido delegação para o fim de prestar um serviço público específico, cuja competência é titularizada pelo ente político que a criou ou delegou. No caso da METROBUS, conforme exposto em linhas volvidas, isso não ocorreu.

25. Em relação à jurisprudência colacionada pela Metrobus, refere-se à SPTrans, sociedade de economia mista criada pelo Município de São Paulo para gerenciar o sistema de transporte coletivo urbano da cidade. Como se observa, a SPTrans foi criada pelo Município para executar um serviço público cuja competência é titularizada pelo próprio Município, nos termos do art. 30, inciso V, da Constituição Federal. Não se trata de uma empresa municipal que, por não deter a competência originária para prestar o serviço de transporte coletivo naquela localidade, fora contratada mediante concessão. Ademais, a imunidade recíproca fora reconhecida em relação a outro ente federativo, no caso ao Estado de São Paulo, e não em relação ao próprio ente político que a criou.

26. Ante ao exposto, **acolho** as conclusões dos **Pareceres n°s 42/2019 PTR (6222628) e 45/2019 Ptr (6503212)**, aprovados respectivamente pelos **Despachos n°s 42/2019 PTR (6338227) e 76/2019 PTR (6550365)**, ao tempo em que acresço a elas os fundamentos ora expendidos, e mantenho a orientação jurídica no sentido de que a **Metrobus Transporte Coletivo S/A** não faz jus à isenção ou imunidade tributária relativamente ao IPVA.

27. Orientada a matéria, volvam-se os autos à **Metrobus Transporte Coletivo S/A, via Protocolo**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação à **Chefia da Procuradoria Tributária**, para replicar aos demais integrantes da Especializada, e à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Casa.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 27/11/2019, às 17:06, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000010262821** e o código CRC **D5D6085A**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 201800053000034



SEI 000010262821