V O T O

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Discute-se, neste processo, o alcance da imunidade tributária estabelecida no art. 150, VI, "c", da Constituição da República e, mais especificamente, se ela abrange o Imposto sobre Operações Financeiras - IOF incidente sobre operações financeiras praticadas por sindicatos de trabalhadores.

Referida imunidade afasta a incidência de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços dos partidos políticos, das suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sempre que não tenham fins lucrativos e atendam os requisitos legitimamente fixados pelo legislador. Eis a sua redação:

> "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> […]
> VI - instituir impostos sobre:
> [...]
> c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;"

Trata-se de projeção, no âmbito tributário, de direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente dos seus direitos políticos, laborais, educacionais e assistenciais.

A sua relevância é tal que a referida imunidade constitui cláusula pétrea. Sequer o constituinte derivado pode alterá-la ou excepcioná-la, como esta Corte reconheceu no célebre julgamento da ADI 939, ao declarar a inconstitucionalidade de exceções frente ao extinto Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), estabelecidas pela Emenda Constitucional 3 /1993.

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00

Quanto ao seu alcance objetivo, a imunidade em foco engloba todos os impostos, mas é limitada ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às finalidades essenciais dos entes favorecidos, nos termos do § 4º do art. 150 da CF, *in verbis:*

> "§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas 'b' e 'c', compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas."

Em vista dessa restrição, a União sustenta estar o IOF fora do alcance da imunidade, pois oneraria as operações financeiras, e não o patrimônio, a renda ou os serviços dos sujeitos passivos. Alega, outrossim, não haver vinculação entre as operações financeiras oneradas e as finalidades essenciais das entidades que se pretendem imunes.

Essas alegações, assentadas numa exegese literal e restritiva da imunidade, não merecem acolhida, haja vista desconsiderarem a sua finalidade e, além dela, a firme jurisprudência desta Corte.

Na realidade, a imunidade do art. 150, VI, "c", da Carta Política tem uma finalidade geral, de proteger direitos individuais dos cidadãos frente ao poder lesivo da tributação, e distintas finalidades específicas, cada uma delas relacionada à área de atuação da entidade imune.

A imunidade dos partidos políticos destina-se a garantir o regime democrático e o livre exercício dos direitos políticos, que seriam severamente abalados caso as agremiações partidárias tivessem de arcar com o pesado ônus tributário que impera no Brasil. Já a imunidade das suas fundações, consagrada originalmente pela Carta de 1988, objetiva tutelar a realização do seu escopo precípuo, de difundir a ideologia partidária e promover o exercício da cidadania.

A imunidade das entidades sindicais dos trabalhadores, que também é uma inovação trazida pela Constituição vigente, almeja garantir o pleno exercício da liberdade de associação sindical (art. 8º, *caput* , da CF) e dos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores, que são tutelados e reivindicados pelos sindicatos de suas categorias (art. 8º, III, da CF).

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00

Por sua vez, a imunidade das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, protege direitos sociais de suma relevância, como os direitos à educação, à saúde, ao livre desenvolvimento da personalidade e à assistência social.

Essas instituições desempenham um papel essencial na nossa sociedade, atuando ao lado do Estado na concretização dos direitos fundamentais, que o Poder Público não logra realizar de forma ótima. Suprem deficiências da atuação estatal, contribuindo, assim, para alcançar objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (artigo 3º, I e III, da CF).

São essas finalidades que devem nortear a definição do alcance da imunidade do art. 150, VI, "c", da Constituição Federal.

Logo, não se pode conferir aos vocábulos "patrimônio" e "renda", inscritos no art. 150, § 4º, da Carta Política, **interpretação demasiado restritiva** , que exponha à tributação as movimentações patrimoniais (financeiras) e a renda obtida com operações financeiras.

O chamado IOF é o imposto previsto no art. 153, V, da Constituição, incidindo sobre "operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários". Embora, juridicamente, a tributação incida sobre essas operações, acaba por, de fato, alcançar o patrimônio ou a renda dos respectivos contribuintes.

No caso das operações de câmbio, se o contribuinte, por exemplo, efetua uma operação de troca de reais por euros para realizar uma operação de comércio exterior, **o IOF sobre o câmbio terminará por atingir o seu patrimônio, pois essa operação não lhe trouxe qualquer riqueza nova** e ele terá de arcar com o custo do imposto.

Nas operações de crédito, igualmente é economicamente gravado o patrimônio do contribuinte do imposto, pois este é o tomador da operação (artigo 3º, I, da Lei 8.894/1994), de tal sorte que, ao contrair uma dívida, o seu patrimônio líquido será diminuído do IOF, já que o valor do

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00

empréstimo não é riqueza nova, uma vez que futuramente terá de ser devolvido.

Igualmente o IOF nas operações de seguro acaba por, na realidade da vida, tributar o patrimônio, pois contribuinte é a pessoa física ou jurídica segurada (artigo 2º do Decreto-lei 1.783/1980) e, assim, aquele que buscou proteger-se de um possível infortúnio terá seu patrimônio diminuído não apenas pelo pagamento do respectivo preço, como do imposto.

Finalmente, o IOF incidente sobre operações relativas a títulos ou valores mobiliários termina, no plano fático, tributando os rendimentos obtidos com esses investimentos.

Atenta a essa realidade, a orientação tradicional do Supremo Tribunal Federal rejeita a exegese literal das imunidades consagradas no art. 150, VI, da Carta Constitucional, concretizando-as à luz das finalidades e dos valores que elas visam a realizar.

Como exposto pelo Ministro Marco Aurélio em seu voto em recurso em que discutida a imunidade tributária recíproca frente ao IOF:

> "Descabe partir para a interpretação literal do preceito, colocando em plano secundário a teleológica. A referência a patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, contida na alínea em comento, tem o alcance de afastar a cobrança de todo e qualquer imposto. O Diploma Maior não distingue, não sendo dado ao intérprete fazê-lo."
>
> (AI 175.133 AgR, Segunda Turma, Rel. Ministro Marco Aurélio, julgado em 05.3.1996).

Mesmo que o art. 150, § 4º, da Constituição da República fosse interpretado literalmente, a imunidade frente ao IOF deveria ser reconhecida. Apesar de não incidir sobre o patrimônio dos contribuintes numa perspectiva estática, como o IPTU e o ITR, o IOF onera-o numa perspectiva dinâmica, tal qual o ITBI. Grava o patrimônio e/ou a renda com ele obtida.

Nessa linha, registro precedente da Primeira Turma:

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00

> "TRIBUTÁRIO. IOF. APLICAÇÃO DE RECURSOS DA PREFEITURA MUNICIPAL NO MERCADO FINANCEIRO. IMUNIDADE DO ART. 150, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO. À ausência de norma vedando as operações financeiras da espécie, é de reconhecer-se estarem elas protegidas pela imunidade do dispositivo constitucional indicado, posto tratar-se, no caso, de rendas produzidas por bens patrimoniais do ente público. Recurso não conhecido."
>
> (RE 213.059, Primeira Turma, rel. Ministro Ilmar Galvão, julgado em 05.12.1997)

Curioso é que, apesar da posição defendida pela União, **o art. 2º, § 3º, do Regulamento do IOF** , aprovado pelo do Decreto 6.306/2007, **estabelece expressamente que o imposto não incide sobre as operações realizadas pelos entes imunes** :

> "Art. 2º [...]
>
> [...]
>
> § 3º Não se submetem à incidência do imposto de que trata este Decreto as operações realizadas por órgãos da administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, desde que vinculadas às finalidades essenciais das respectivas entidades, as operações realizadas por:
>
> I - autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
>
> II - templos de qualquer culto;
>
> III - partidos políticos, inclusive suas fundações, entidades sindicais de trabalhadores e instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei."

Se o próprio regulamento desonera as instituições referidas, reconhecendo a aplicação da imunidade ao IOF, cai por terra o cerne da linha argumentativa da União, no sentido de que a imunidade do art. 150, VI, "c", da CF não as abrange, por ser restrita ao patrimônio, à renda e aos serviços do ente imune.

É certo que o decreto restringe a desoneração às operações vinculadas às finalidades essenciais das entidades imunes, mas, ao fazê-lo, reconhece a aplicabilidade da imunidade ao IOF.

Logo, quanto ao caso concreto, resta apenas verificar se as operações tributadas estão efetivamente vinculadas às finalidades essenciais do autor.

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00

As operações de que trata este feito constituem aplicações de curto prazo, efetuadas no Banco do Brasil pelo sindicato-autor para proteger o seu patrimônio frente ao efeito corrosivo da inflação, num período de rápida e acentuadíssima desvalorização da moeda (1990). É indubitável a vinculação das operações tributadas às finalidades essenciais do ente imune, pois, inexistentes as aplicações, os recursos financeiros da entidade virtualmente desapareceriam em pouquíssimo tempo.

Mesmo que assim não fosse, o autor faria jus à imunidade, haja vista que, de acordo com a remansosa jurisprudência desta Corte, a exigência de vinculação do patrimônio, da renda e dos serviços com as "finalidades essenciais" da entidade imune não se confunde com afetação direta e exclusiva a tais finalidades.

A vinculação é presumida, pois as entidades arroladas no art. 150, VI, "c", da CF estão impedidas de distribuir qualquer parcela do seu patrimônio ou de suas rendas, sob pena de suspensão ou cancelamento do direito à imunidade (art. 14, I e § 1º, do CTN).

Com base nessa premissa, a Suprema Corte editou a Súmula Vinculante 52, que reconhece a imunidade até mesmo de imóveis alugados a terceiros, sempre que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais da entidade imune:

> "Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, c, da CF, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas."

Logo, para o reconhecimento da imunidade basta que não seja provado desvio de finalidade, ônus que incumbe ao sujeito ativo (RE 454.753 AgR, Segunda Turma, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 20.4.2010).

Registro, por fim, que se pode dizer que não há pronunciamento do Plenário desta Corte reconhecendo a imunidade frente ao IOF, apenas porque as duas Turmas sempre decidiram no mesmo sentido, afastando a incidência do imposto federal sobre os entes imunes.

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00

Cito precedentes que elucidam a tradicional orientação do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria:

> "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE. ENTIDADE ASSISTENCIAL. EXTENSÃO AO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS - IOF. ART. 150, VI, C DA CONSTITUIÇÃO. VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO ÀS ATIVIDADES ESSENCIAIS. CARÁTER VINCULADO DO LANÇAMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE ACOLHIMENTO DE RAZÕES GENÉRICAS.
>
> 1. Esta Corte já definiu que a imunidade tributária (art. 150, VI, c da Constituição) também se aplica ao imposto previsto no art. 153, V, comumente chamado de 'Imposto sobre Operações Financeiras - IOF'.
>
> 2. Devido ao caráter plenamente vinculado da atividade administrativa de constituição do crédito tributário, descabe acolher afirmativa genérica de que o resultado da atividade que se tem por imune deve estar vinculado à atividade essencial da entidade. Necessidade de reexame de fatos e provas, que não podem ser meramente pressupostos.
>
> 3. Ademais, a manutenção de investimentos pode ser instrumento útil para a formação de recursos destinados às atividades filantrópicas. Desde que respeitados os limites da imunidade (não privilegiar atividade privada econômica lucrativa e não afetar a livre iniciativa), a imunidade tributária será aplicável ao produto das operações financeiras.
>
> Agravo regimental ao qual se nega provimento."
>
> (RE 454.753 AgR, Segunda Turma, Rel. Ministro. Joaquim Barbosa, julgado em 20.4.2010)

> "IOF. Imunidade tributária. Instituição de educação sem fins lucrativos. A imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Constituição, estende-se ao imposto sobre operações financeiras. Precedente: RE 230.128-AgR, 1ª T., 8.10.2002, Ellen Gracie, DJ 8.11.2002."
>
> (RE 192.899 AgR, Primeira Turma, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 20.6.2006)

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO – IMUNIDADE – IOF – ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM FINS LUCRATIVOS – RENDAS – OPERAÇÕES FINANCEIRAS – ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA 'C', DA CARTA FEDERAL. O texto da alínea 'c' do inciso VI do artigo 150 é categórico ao revelar a imunidade quanto ao patrimônio e renda de entidades de assistência social que não tenham fins lucrativos."

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00

(AI 724.793 AgR, Primeira Turma, Rel. Ministro Marco Aurélio, , j. 13.4.2011)

"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. ENTIDADES ASSISTENCIAIS. IOF.

I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a imunidade tributária do art. 150, VI, 'c', da C.F., estende-se às entidades assistenciais relativamente ao IOF . II. - Agravo não provido."

(RE 228.525 AgR, Segunda Turma, Rel. Ministro Carlos Velloso, j. 25.2.2003)

Essa, aliás, foi a concepção que norteou o julgamento da já citada ADI 939, quando a Suprema Corte impôs a imunidade do art. 150, VI, 'c', da CF à Emenda 3/93, que havia instituído o extinto Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF -, incidente, como sua denominação indica, sobre a "movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira".

No tocante à tese a ser fixada, entendo que, embora o caso concreto, diga respeito apenas às aplicações financeiras de curto prazo, essa deve afirmar, de forma ampla, que a imunidade de que trata o art. 150, VI, 'c', da Carta Política alcança o IOF. Entendo, porém, que se mostra conveniente referência expressa às aplicações financeiras, de maneira a evitar leitura do enunciado que pretenda excluí-las ao fundamento de que não seriam vinculadas às atividades essenciais das entidades.

Isso posto, **conheço** do recurso extraordinário da União, mas **nego-lhe provimento.** Para efeito de repercussão geral, proponho seja fixada a seguinte **tese** :

"A imunidade assegurada pelo art. 150, VI, 'c', da Constituição da República aos partidos políticos, inclusive suas fundações, às entidades sindicais dos trabalhadores e às instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos da lei, alcança o IOF, inclusive o incidente sobre aplicações financeiras."

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/04/2021 00:00