

O Estado Estrangeiro e a Cobrança Judicial dos Tributos Municipais

ANDREA VELOSO CORREIA
PROCURADORA DO MUNICÍPIO

Coube-me fazer um pequeno relato dos problemas jurídicos enfrentados pelo Município do Rio de Janeiro na cobrança judicial da Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública e da Taxa de Iluminação Pública e, em alguns casos, do IPTU dos Estados Estrangeiros, que possuem imóveis situados no Município e que estão sendo utilizados como consulado ou para fins comerciais.

Inicialmente, cabe destacar que a questão é bastante tormentosa, pois não envolve, somente, questionamentos jurídicos, possuindo, também, implicações políticas, de natureza diplomática.

Do ponto de vista legal, o exame da matéria comporta desdobramento em dois planos: o do direito material (imunidade tributária) e o do direito processual (imunidade de jurisdição e procedimento para cobrança).

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à **imunidade de jurisdição**. Em três ocasiões, as Execuções propostas pelo Município

* *Palestra proferida, em 13 de outubro de 1997, no XXIII Encontro Nacional de Procuradores Municipais, Rio de Janeiro. O texto foi revisado e acrescido de notas de rodapé.*

do Rio de Janeiro foram extintas, sem julgamento do mérito, com indeferimento da petição inicial, por terem entendido os Juizes Federais sentenciantes que o Estado Estrangeiro gozaria de imunidade de jurisdição, faltando, portanto, uma das condições da ação, qual seja a possibilidade jurídica do pedido.

Nos três casos, o Município do Rio de Janeiro interpôs Recurso Ordinário, ao Superior Tribunal de Justiça, sendo que no único caso já julgado por este Tribunal Superior¹, foi dado provimento ao Recurso Ordinário para anular a sentença extintiva, a fim de se prosseguir na Execução com a citação do Estado Estrangeiro.

Na verdade, duas teorias regem a análise da matéria: a da imunidade absoluta e a da imunidade relativa dos Estados Estrangeiros.

A primeira teoria, admitida plenamente até o século passado, propugnava pelo dogma da imunidade intangível do Estado perante a jurisdição estrangeira.

A segunda buscou distinguir a natureza dos atos emanados do Estado Estrangeiro, antes de cogitar da incidência ou não da imunidade jurisdicional. Se esta teoria respeita a imunidade dos atos oriundos da sua condição soberana *jus imperii*, da mesma forma admite a ausência de imunidade jurisdicional nos atos praticados pelo Estado como pessoa privada (*jus gestionis*).

A teoria da imunidade relativa vem prevalecendo, atualmente, tanto a nível internacional, quanto a nível de doutrina e jurisprudência brasileiras.

Inclusive, o Brasil e vários outros países latino-americanos adotaram o Código de Bustamante, que declara a imunidade dos

¹ Recurso Ordinário nº 2/RJ (96/0019263-4), Acórdão da 1ª Turma, de 18/11/96, Relator Ministro José Delgado (DJ 6/12/96), que, no entanto, não enfrentou a questão principal, qual seja, a imunidade de jurisdição. Posteriormente à realização da palestra, foi julgado o segundo Recurso Ordinário interposto (RO- 6- RJ 97/0088768-5), em que é recorrido o Estado do Japão. A primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator Garcia Vieira. O julgamento ocorreu no último dia 23/03/99, não tendo sido, até a presente data, publicado o respectivo acórdão.

atos em que o Estado atua como Poder Público e a submissão do Estado à jurisdição estrangeira quando o Estado atua como simples particular.

A própria jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** se modificou ao longo do tempo. Com a decisão plenária proferida por essa Suprema Corte em 1989, no julgamento da Apelação Cível nº 9696/SP, Rel.Min. Sydney Sanches, operou-se sensível transformação no magistério jurisprudencial do STF, que passou a proclamar a inexistência de imunidade jurisdicional para o Estado Estrangeiro em causas de determinada natureza, como aquelas de caráter trabalhista.²

O **Superior Tribunal de Justiça** também já teve a oportunidade de proclamar a adoção da teoria da imunidade relativa.³

Na verdade, a própria Constituição Federal de 1988 adotou expressamente a tese da imunidade relativa, tanto no seu artigo 109, II, quanto no art. 114, uma vez que previu a competência para processar e julgar o Estado Estrangeiro. Se o princípio predominante ainda fosse o da imunidade absoluta, estas duas normas constitucionais não teriam eficácia.

Em decorrência da prevalência do princípio da imunidade relativa, mister se faz distinguir os **atos de império**, que estão cobertos pelo manto da imunidade e os **atos de gestão**, que não estão.

A fim de distingui-los deve-se perguntar se o ato por sua natureza, é daqueles que só podem ser praticados pelo Estado ou em nome deste, ou, ao contrário, pode ser praticado por qualquer pessoa. A resposta já constituirá a solução, porque somente os atos que, por sua natureza própria, só possam ser praticados pelo Estado ou em nome deste é que constituem o exercício da soberania estatal e, conseqüentemente, acobertados estarão pelo privilégio da imunidade jurisdicional.

² RTJ 133/159

³ Entre outras: RSTJ 8/39, RSTJ 9/53, RSTJ 13/45.

A expulsão de um estrangeiro, a promulgação de uma lei de nacionalização, a recusa ou concessão de permanência a um estrangeiro são exemplos de atos que só podem ser praticados pelo Estado.

Em função desta distinção entre atos de império e de gestão, uma consequência já pode ser retirada: mesmo os atos de império podem ser conhecidos pela jurisdição estrangeira, se o Estado implicado demonstrar renúncia expressa.

Portanto, mesmo nos casos em que se trata de atos de império, o juiz não pode extinguir o processo sem que a citação se efetive, pois é pacífico que os Estados Estrangeiros podem renunciar à sua imunidade de jurisdição quando praticam atos de império.

Podemos dizer, ainda, que o conceito de ato de gestão é residual. O ato *jus imperii* tem uma natureza peculiar, pois decorre sempre do exercício da soberania do Estado Estrangeiro. Logo, todo o ato que não decorre da soberania do Estado Estrangeiro deve ser enquadrado como ato de gestão.

Para elucidar a questão, vale citar os exemplos de atos de império elencados pela doutrina:

- a) atos legislativos;
- b) os relativos às forças armadas;
- c) atos de administração interna dos Estados;
- d) atos concernentes à atividade diplomática (referindo-se, por exemplo, a atos estritamente administrativos realizados pela Missão - como a convocação do eleitorado ou a outorga de passaportes);
- e) expulsão de estrangeiros;
- f) promulgação de lei de nacionalização.

Acrescente-se que é um erro diferenciar o ato de gestão do de império, pela natureza da relação jurídica envolvida. O fato de a relação jurídica ser de direito público (como, no caso a tributária o é) não configura o ato como de império. Assim como, nem sempre o ato de gestão refere-se a uma relação jurídica de direito privado.

Cabe afirmar que o ato da utilização efetiva dos serviços públicos específicos municipais, gerador da cobrança das taxas, não se encontra situado na categoria de atos de império.

Se o particular ao utilizar os serviços efetivamente prestados pelo Município paga as taxas a eles relativos, o mesmo deve acontecer ao Ente Estrangeiro quando utiliza os mesmos serviços. O que mais uma vez confirma que tal utilização não decorre, de forma alguma, do exercício da soberania do Estado Estrangeiro.

Portanto, não há que se falar em imunidade de jurisdição⁴.

O segundo ponto a ser analisado diz respeito ao rito a ser adotado na Execução proposta perante o Estado Estrangeiro: o da Lei nº 6830/80 ou o do art. 730 do CPC.

Alguns estudiosos do assunto⁵ defendem ser possível a adoção do rito previsto na Lei nº 6830/80 com penhora de bens pertencentes ao Estado Estrangeiro tais como créditos comerciais, navios mercantes, imóveis destinados a atividades comerciais, direitos e ações. A execução compulsória, entretanto, não poderia incidir sobre imóveis e meios de transporte diplomáticos, porquanto esses bens estariam resguardados pela Convenção de Viena (art. 22).

Diversos países, tais como o Reino Unido, Canadá e Austrália, tem adotado, em suas leis, a regra de que bens utilizados em atividades comerciais não gozam de imunidade de execução.

Entretanto, como o Brasil não é signatário de tratado ou convenção neste sentido, parece ser mais aceitável pela Justiça Brasileira a adoção, por analogia, do disposto no art. 730 do CPC. Portanto, não havendo, da parte do Estado Estrangeiro, a interposição dos competentes Embargos ou sendo estes, ao seu final, rejeitados

⁴ A tese aqui exposta foi acolhida expressamente no julgamento do Recurso Ordinário nº 06 (97/0088768-5), em que é Recorrido o Estado do Japão.

⁵ CARVALHO, Julio Marino de. RT, n. 674 p. 51, dez. 1991 e STURZENEGGER, Luiz Carlos. RDA, v. 174, p. 3-35.

por decisão transitada em julgado, o pagamento seria feito mediante solicitação neste sentido, ainda que via carta rogatória ao Estado Estrangeiro. Estaríamos diante de um precatório *sui generis*.

Por último, cabe fazer algumas observações acerca da **imunidade tributária**, prevista na Convenção de Viena, no seu art. 32:

"Artigo 32

Isenção fiscal dos locais consulares

1. Os locais consulares e a residência do chefe da repartição consular de carreira de que for proprietário ou locatário o Estado que envia ou pessoa que atue em seu nome estarão isentos de quaisquer impostos e taxas nacionais, regionais e municipais, excetuadas as taxas cobradas em pagamento de serviços específicos prestados.

2. A isenção fiscal prevista no parágrafo 1º do presente artigo não se aplica aos impostos e taxas que, de acordo com as leis e regulamentos do Estado receptor, devam ser pagos pela pessoa que contratou com o Estado que envia ou com a pessoa que atue em seu nome".

Duas questões se põem da leitura deste artigo. A primeira diz respeito à hipótese em que o imóvel de propriedade do Estado Estrangeiro encontra-se sendo utilizado para fins comerciais.

Neste caso, cabe afirmar que não goza o Estado Estrangeiro de imunidade relativa a tal patrimônio, uma vez que a Convenção só se refere aos imóveis utilizados como locais consulares ou como residências dos chefes diplomáticos. São devidos, portanto, IPTU e taxas.

A segunda questão se refere à hipótese de o imóvel utilizado como sede de Consulado ou Embaixada ser alugado. Neste caso, a intributabilidade apenas subsiste quando, na conformidade da lei local, o sujeito passivo da relação jurídico-fiscal houvesse de ser, em

caráter exclusivo, o Estado Acreditante ou o Chefe de missão. Se, pela lei local, o tributo possui como sujeito passivo o proprietário do imóvel, ou seja, o locador, como é o caso do Brasil, o tributo é exigível.

Finalmente, cabe ressaltar que a discussão judicial não afasta, em nenhum momento, a tentativa de uma solução amigável. Na verdade, o Município do Rio de Janeiro só recorre ao poder judiciário face a impossibilidade de obtenção de uma solução administrativa para a questão em tela.

Feitas estas considerações, coloco-me a disposição para prestar qualquer esclarecimento suplementar. Muito obrigado pela atenção.