

**A COBRANÇA MUNICIPAL POR ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO A  
AUTARQUIAS FEDERAIS**

Gustavo Bueno de Araujo

Hugo Rezende Henriques

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

# A COBRANÇA MUNICIPAL POR ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO A AUTARQUIAS FEDERAIS<sup>1</sup>

Gustavo Bueno de Araujo<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo se dedica a uma análise sobre as cobranças feitas pela Prefeitura de Uberlândia, a título de alvará de funcionamento, para realização de eventos no espaço geográfico da Universidade Federal de Uberlândia pelo Diretório Central dos Estudantes da instituição. O objetivo é buscar compreender se a cobrança se enquadra na imunidade recíproca presente no art. 150, VI, “a” da Constituição Federal de 1988, de modo a refletir acerca da legitimidade de tal cobrança. Para a análise do caso, serão esclarecidos alguns pontos acerca do modelo federalista estabelecido no Brasil, estudando o histórico em que nasceu tal modelo e quais foram as inspirações para que fosse estabelecido na configuração atualmente vigente. Em seguida, busca-se compreender como é a relação da autarquia com a Administração Pública e como ela se enquadra na máquina governamental federal. Por fim, procurou-se estabelecer os conflitos da doutrina e jurisprudência sobre o alcance da imunidade recíproca, finalmente contrapondo os dados e argumentos encontrados para analisar a legitimidade da cobrança no caso apresentado.

**Palavras Chave:** imunidade recíproca, autarquia federal, alvará de funcionamento, federalismo, administração pública direta, Universidade Federal de Uberlândia

## 1. INTRODUÇÃO

No intuito de promover um evento de integração entre os alunos novos e a Universidade Pública, buscando também um fortalecimento do movimento estudantil, o Diretório Central dos Estudantes (DCE) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) realizou a Calourada do DCE, no dia 17/08/2024. Entretanto, mesmo seguindo as normativas universitárias para a realização do evento, foi exigido do DCE um alvará de funcionamento, que a própria instituição não emite.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, em sede de Trabalho de Conclusão de Curso, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

<sup>2</sup> Discente da Universidade Federal de Uberlândia

Segundo o entendimento administrativo da Universidade, este deveria ser buscado e emitido pela Prefeitura Municipal de Uberlândia.

Entretanto, conforme o mandamento constitucional do art. 150, VI, “a” da Constituição Federal de 1988,<sup>3</sup> a cobrança de tributos municipais não deveria ocorrer no território pertencente a uma autarquia federal, respeitando-se assim o instituto da chamada “imunidade recíproca”. Ocorre que há uma divergência doutrinária sobre os elementos que envolvem a imunidade recíproca e a autarquia federal como membro da Administração Pública Direta, e que pretende-se explorar no presente trabalho.

Pelo exposto, julgou-se necessário inicialmente estabelecer uma discussão para compreender o desenvolvimento do fenômeno do federalismo ao redor do mundo, iniciando com as bases lançadas durante o período da Idade Antiga até o aparecimento do federalismo moderno nos Estados Unidos, com especial atenção à história do modelo federal brasileiro.

Em seguida, se torna importante compreender como o federalismo é aplicado no Brasil sob a vigência da Constituição Federal de 1988 e como a máquina administrativa do Poder Público se organiza para a realização de suas funções, de modo a esclarecer assim como as autarquias federais se relacionam com essa organização e com o poder da União.

Aliado a isso, é fundamental uma abordagem sobre o instituto da imunidade recíproca e como ela se relaciona com as autarquias no âmbito da administração pública. Aqui dois pontos são destaque, primeiramente o debate relacionado à extensividade da imunidade recíproca às autarquias; em seguida o debate acerca de quais tributos estão sobre o alicerce do instituto.

A partir desses desenvolvimentos, busca-se por fim, como objetivo central do presente artigo, analisar o caso relatado à luz de todos os esclarecimentos buscados para compreender se a cobrança para a emissão de alvará de funcionamento pela administração municipal uberlandense para evento realizado no território da Universidade Federal de Uberlândia (autarquia da União) é cabível.

## 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DO FEDERALISMO

O federalismo é uma concepção antiga que vem se desenvolvendo ao longo da história. Inicialmente é interessante abordar sua breve evolução trazendo as ideias basilares do

---

<sup>3</sup> A redação da norma constitucional, *in verbis*: “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: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.”.

federalismo para compreender melhor o sistema e como é recepcionado e aplicado atualmente no Brasil, a partir da análise de diferentes modelos ao longo da história.

A concepção do federalismo nasce logo na Antiguidade, onde havia um interesse entre nações antigas e independentes de promover uma aliança para que pudessem se fortalecer militarmente, economicamente ou por quaisquer outros motivos que justificassem tal movimento.

É possível observar que a organização das antigas cidades gregas foi influenciada pela união de pequenos núcleos familiares denominados de *genos*, onde os participantes da comunidade possuíam laços de consanguinidade e respondiam sempre a um patriarca.

No sentido desse desenvolvimento, os *genos* passaram a se unir, por questões de segurança, formando as fratrias, instigando um incremento comercial e populacional no território grego até culminar no surgimento da *polis*, a cidade-estado. A principal característica desse momento reside na independência que era estabelecida entre as *polis*, ou seja, por mais que se fale em um sentimento de pertencimento grego, não há uma nação grega no sentido moderno da ideia.

Por fim, tem-se exemplos de uniões que ilustram o embrião do federalismo, notadamente mais simplórios e pouco desenvolvidos, mas que já davam início à ideia. Como exemplo, é possível citar a Liga de Delos, fundada para combater os persas que buscavam expansão sobre o território grego nas Guerras Médicas, ocorridas entre 500-448 a.C., quando os gregos saíram vitoriosos.

Com o fim das *polis* gregas, a concepção, ainda embrionária, de um federalismo ocorreu em alguns momentos da Idade Média e início da Idade Moderna, entre os séculos XIV e XV com a “aliança eterna” dos Cantões suíços e, no século XVI, com a “União Utrecht” nos Países Baixos.

Por ser um fenômeno tipicamente moderno, é esperado que as ideias e modelos de aliança contemplados até aqui não correspondam, em sua totalidade, a concepção de federalismo que observamos contemporaneamente. Nesse sentido Rogério Santos Rammê esclarece:

Importante salientar que muito embora alguns estudiosos identifiquem na Antiguidade e na Idade Média o surgimento de um ideal federativo, seja pela realidade social, política e econômica da época, que exigia alianças e novas formas de organização política, para a esmagadora maioria da doutrina, a gênese do federalismo moderno se deu no século XVIII, a partir da Constituição dos Estados Unidos da América, datada de 1787.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Itajaí, v.10, n.4, 2015.

A partir do exposto anteriormente, é possível analisar de forma mais próxima as particularidades que envolvem o Estado Federal e que são fundamentais para seu pleno funcionamento. Assim, é necessário um texto constitucional que sujeite os Estados-membros e a própria unidade federal a fim de estabelecer uma relação clara entre a Federação e os Estados-membros para evitar o desequilíbrio e eventuais tentativas de secessão, que devem ser proibidas juridicamente.<sup>5</sup>

Aliado a isso, é fundamental que todos os membros da unidade federativa compartilhem do poder político sem que uma se sobreponha à outra, garantindo a autonomia e as competências de todas, respeitando seus governos e legislações próprias. Esse respeito entre os Estados-membros instituído pela isonomia culmina em um ente federativo que será a pessoa de direito público internamente e internacionalmente.

A partir das características do modelo federativo contemporâneo expostas acima e considerando a época em que foi concebido, fica evidente que o mesmo surge como uma das respostas ao modelo absolutista vigente na Europa e em outros locais do mundo até então. Rammê assim expõe:

Trata-se de um modelo que desde sua origem se contrapôs à forma absolutista típica do Estado unitário, monárquico centralizador, tendo compromissos históricos com o poder representativo, constitucional, limitado e preferencialmente republicano, contemplando a liberdade nas instituições e para o cidadão. A descentralização executiva é traço forte, exprimindo, como em nenhum outro modelo.<sup>6</sup>

É curioso que o sistema federativo apresenta uma outra perspectiva acerca da organização do Poder do Estado, e podendo se somar a outra doutrina que versa sobre a organização horizontal das funções do poder, tornada canônica a partir do pensamento de Montesquieu na obra “O Espírito das Leis”,<sup>7</sup> à medida que o federalismo distribui de forma vertical os poderes.

É majoritariamente compreendido na doutrina que os primeiros Estados Federais no modelo contemporâneo típico, com as características expostas acima, que são possíveis observar historicamente são o modelo estadunidense e o alemão. O Federalismo estadunidense é fruto de uma independência que veio do descontentamento não só de uma elite com sua

---

<sup>5</sup> Raul Machado Horta desenvolve didaticamente as reflexões acerca do federalismo, tanto em sentido geral de seus pressupostos e técnicas, quanto avança para as exigências e desafios do federalismo brasileiro às vésperas da reconstitucionalização. Suas ideias, majoritariamente incorporadas no texto constitucional que viria a ser promulgado em 1988 já estavam expostas em HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, v. 30, n. 28, pp. 09-32, 1985.

<sup>6</sup> RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Itajaí, v.10, n.4, 2015.

<sup>7</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat (Barão de). *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

metrópole, mas também da percepção de que as treze colônias pulverizadas entre si não poderiam lograr a grandeza que a colaboração entre elas, em uma União, poderia potencializar.

## 2.1. FEDERALISMO ESTADUNIDENSE

Ao fim da guerra que culminou na declaração da independência das Treze Colônias em 1776, foi redigido um tratado entre os estados chamado de “Artigos da Confederação” em 1781, que instituiu a Confederação dos Novos Estados. Ocorre que a Confederação se mostrou ineficiente e ineficaz.

Isso ocorreu devido à ausência de um braço executivo e judicial para o governo central, o que resultou na inexistência de uma figura de direito público internacional clara e reconhecível, que como exposto acima, é peça essencial na constituição de uma Federação. Além disso, a falta de um governo central que promovesse a colaboração entre os Estados resultou em condutas completamente independentes pensadas somente no bem do próprio ente.

Em função disso, havia, por exemplo, a impressão de dinheiro independente entre os treze estados-membro da confederação; leis que instituíam tarifas com interesses diversos entre si; Estados que possuíam a própria marinha entre outros fatores que tornaram a situação insustentável.

Em 1787 foi convocada uma conferência na Filadélfia com o intuito de rediscutir os termos dos Artigos da Confederação. Em uma série de discussões envolvendo pensadores como James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, os termos dos artigos não foram somente repensados para reformular o sistema vigente, mas também deram o alicerce para o surgimento da Constituição de 1787, estabelecendo o modelo ainda vigente nos Estados Unidos da América, e superando os problemas do confederalismo de então.<sup>8</sup>

Foi a partir da conferência que nasceram as primeiras dez emendas que compõe a constituição estadunidense, chamada de *Bill of Rights* cujo o principal papel era defender os direitos e liberdades dos estados-membro perante a União, e dos cidadãos perante o Estado.

Inicialmente, a fim de evitar um modelo de governo central autoritário, foi acordado um modelo de federalismo classificado como *federalismo de competição ou dual*, que na definição feita por Carlos Reverbél:

Pretende-se, pela duplicação da máquina administrativa do Estado, dar maior autonomia (liberdade) às partes componentes da federação. Este modelo mutuamente

---

<sup>8</sup> Os debates em torno da conferência na Filadélfia, bem como outros textos e cartas entre os autores federalistas estão organizados em HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. João C. S. Duarte. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

exclusivo, reciprocamente limitativo preserva uma área de poder rigorosamente delimitada à esfera do poder central e à esfera do poder local. A matriz norte-americana, liberal e individualista, foi o berço do nascimento deste modelo competitivo.<sup>9</sup>

É preciso dar um destaque especial à décima emenda, que figurou papel central no federalismo competitivo no modelo estadunidense a partir de uma interpretação jurisprudencial dada pela Suprema Corte dos EUA protegendo a liberdade dos Estados-membros. Sua redação dizia que “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados aos Estados, respectivamente, ou ao povo”.

Até o período do Crash de 1929, em que uma crise devastadora assolou os EUA, o governo federal foi só muito lentamente ganhando mais poder e importância a fim de definir metas que eram comuns para todo território nacional, em especial com a adição da décima quarta (1868) e décima quinta (1870) emendas.

Por outro lado, em face da crise instalada a partir de 1929, a intervenção federal foi bastante intensificada, e fundamental a fim de evitar um completo colapso da economia estadunidense, e ficou conhecida pelo plano econômico do *New Deal*, dando início a uma fase de maior centralização do federalismo estadunidense.

## 2.2. FEDERALISMO ALEMÃO

O modelo federalista alemão possui diversas fases e movimentos, desde a unificação alemã em meados do século XIX. Entretanto, o momento em que será feita a análise do federalismo alemão diz respeito ao fim da Segunda Guerra Mundial, após a queda do regime nacional-socialista que culminou na promulgação da Lei Fundamental de 23 de maio de 1949, que deu início à República de Bonn.

A abordagem do federalismo alemão diverge da proposta apresentada pela estadunidense na medida em que busca uma igualdade que não seja somente formal, mas também material, dando condições que efetivamente viabilizem o desenvolvimento social dos estados-membro e de suas populações, preocupando-se mais com uma abordagem igualitária que libertária.

Por se tratar de uma ideia federalista que veio de forma mais tardia, concepções que passavam por direitos fundamentais, princípios democráticos, de bem estar social e a proteção

---

<sup>9</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O federalismo numa visão tridimensional do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

da dignidade da pessoa humana foram basilares para a construção do Estado Constitucional (*Verfassungsstaat*).

Além do caráter voltado às funções sociais, o modelo alemão atua de forma em que os entes não são somente partes independentes que agem quase por conta própria, mas são partes de um ente maior em prol de um bem comum. Nesse sentido, há uma cooperação entre as diferentes instâncias de governo e não somente uma simples divisão de competências.

Os principais institutos são destacados por Enoch Rovira, sendo eles:

(a) o estabelecimento de uma presunção geral de competência em favor dos Estados para o exercício dos poderes estatais e funções públicas (LF, art. 30); (b) a preponderância do modelo concorrente entre Federação e Estados no âmbito das competências legislativas; (c) na distribuição de competências administrativas, estabeleceu-se um modelo permissivo da execução das leis federais pelos Estados, comportando atos de fiscalização e de prescrições administrativas.<sup>10</sup>

Posteriormente, houveram duas alterações na Lei Fundamental que são válidas mencionar. Uma ocorrida em 1994 que incluiu hipóteses de matérias que poderiam ser submetidas ao controle de constitucionalidade. A segunda, mais relevante das duas, foi denominada de *Föderalismusreform*, que tinha como objetivo otimizar as competências legislativas entre Federação e Estados.

Tal reforma, buscou clarear campos obscuros acerca de políticas e financiamento, reduzindo assim a possibilidade de bloqueio político pelo Conselho Federal (*Bundesrat*). De central interesse, o modelo alemão constitui uma lógica de federalismo cooperativo que viria a ser recepcionada, ao menos do ponto de vista normativo, pela nossa Constituição Federal de 1988.

### 2.3. FEDERALISMO BRASILEIRO

Para compreender o sistema de federalismo empregado no Brasil, é necessário fazer um retrospecto de debates determinantes na independência do país. Isso pois a independência brasileira não buscou inspiração no modelo republicano estadunidense, mas no modelo de monarquias constitucionais então em voga na Europa da Restauração. Assim, o primeiro modelo de Estado brasileiro, imperial e unitário, daria um sentido centralizador às tradições políticas que não se extinguiria com a Proclamação da República.

Em retrospecto, a história do Brasil é cercada por momentos de centralização política, visto que logo a partir da Independência proclamada em 1822, o regime permaneceu como uma

---

<sup>10</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

monarquia escravocrata e latifundiária liderada pela mesma família da antiga metrópole. Enquanto Estado unitário, ainda que respeitada a tradição brasileira do municipalismo (enraizada desde o período colonial),<sup>11</sup> pouca mudança institucional no sentido da organização vertical do Poder seria ensetada pela Independência.

Com a proclamação da república em 1889, a forma de Estado é formalmente alterada, mas não a distribuição de poder, que permanece centralizadora, especialmente sob o regime dos primeiros presidentes-militares.<sup>12</sup> A partir desse momento, o Brasil passa por uma série de mudanças de governantes e regimes que centralizam e descentralizam o poder como é possível observar na tabela comparativa abaixo:

| Intervalo | Período Histórico | Centralização/Descentralização |
|-----------|-------------------|--------------------------------|
| 1822-1889 | Império           | Centralização                  |
| 1889-1930 | República Velha   | Descentralização               |
| 1930-1945 | Era Vargas        | Centralização                  |
| 1945-1964 | Redemocratização  | Descentralização               |
| 1964-1984 | Regime Militar    | Centralização                  |
| 1984-1994 | Redemocratização  | Descentralização               |
| 1994-2002 | Plano Real        | Descentralização               |
| 2002-2010 | Governo Lula      | Descentralização               |

Tabela 01 – Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro<sup>13</sup>

Tal movimento pendular de centralização e descentralização é fruto de uma disputa entre oligarquias locais e um poder central, em que historicamente, culminam em uma centralização mesmo nos governos mais descentralizados, como é o caso visto a partir da Constituição de 1988, tendo em vista que as legislações e determinações advindas da União sempre se sobressaem em relação aos entes federados.

Esse movimento pendular possui um efeito catastrófico que se reflete majoritariamente em períodos de descentralização. Os povos locais, depois de exacerbada e prolongada tutela,

<sup>11</sup> Chega-se mesmo a dizer que o federalismo como ideia antecede à Federação, no Brasil. Cf. MEIRA, Silvio A. B. Federalismo e centralização. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, pp. 81-94, 1979.

<sup>12</sup> Mesmo durante a vigência da chamada “Política dos Governadores, a contrapartida política da liberdade dos estados-membro em relação à interferência presidencial era o apoio irrestrito à presidência no plano da União, o que demonstra que nem mesmo os momentos de descentralização implicam necessariamente em menor protagonismo da União no modelo federativo brasileiro. Sobre o tema, cf. BALESTRA, Vinicius Batteli de Souza. *Origens do presidencialismo no Brasil: um estudo sobre o pensamento político republicano no Segundo Reinado. Tese* (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

<sup>13</sup> SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327–360, 2009. DOI: 10.5007/2177-7055.2009v30n59p327. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327>. Acesso em: 7 nov. 2024.

são quase incapazes de entender suas próprias necessidades e de governar a si próprios. Por esse motivo, cria-se um pretexto de que é natural uma tendência de querer retornar ao estado de centralização do poder, que muitas das vezes é imposto.

A primeira experiência federalista experimentada pelo Brasil ocorreu na República Velha com a promulgação da Constituição de 1891, estabelecendo um federalismo dual. Nessa época, em consonância com o modelo citado, a descentralização foi extrema e os então nascentes Estados-membro (legatários das antigas províncias imperiais) puderam impor seus interesses com pouca interferência do governo central.<sup>14</sup>

Após esse período, com a outorga da Constituição de 1934, a federação passou a buscar se aproximar do modelo cooperativo. Nesse modelo, os Estados-membros respondem mais ao governo central e possuem liberdade reduzida. A partir desse momento, o Brasil não voltou ao modelo de federalismo dual.

Avançando no tempo, com o fim da Ditadura Militar e com o renascimento do regime democrático com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil encontra-se ainda em um regime republicano e federativo, apesar da inovação do regime federativo tripartite, pautado na separação das diferentes esferas de competência, mas ainda marcado por uma União ainda muito grande que limita a atuação individual dos demais entes federados.

A partir da análise apresentada, avançamos para o próximo tópico que discute a relação entre os estados-membro e o governo central no que diz respeito à cobrança de impostos e taxas que pode ou não ser feita entre as diferentes esferas da federação, relacionando empresas públicas, autarquias e demais aspectos que envolvem a questão.

### **3. AS AUTARQUIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Inicialmente, cabe destacar brevemente como ocorre o funcionamento da administração do governo federal, ou seja, como essa esfera de poder atua diretamente na vida dos cidadãos. Nesse sentido, Hely Lopes Mereiles nos dá uma boa definição acerca do funcionamento da máquina pública:

O Estado – União, Estados-membros e Municípios – para executar os serviços públicos que lhe competem necessita não só de recursos financeiros, como, e principalmente, de meios técnicos e pessoal especializado. Nem sempre todos esses elementos se encontram na administração pública centralizada, o que obriga o Estado

---

<sup>14</sup> O caos político-normativo da República Velha levou alguns estudiosos a denominarem o período de “colméia oligárquica” (SALDANHA, Gabriel Cabaleiro. *Organização do Estado brasileiro: o modelo oligárquico de federalismo*. Belo Horizonte: Letramentos, 2019).

a recorrer à execução descentralizada ou a indireta, através de entidades ou indivíduos não pertencentes aos quadros administrativos das repartições estatais.<sup>15</sup>

É a partir dessa necessidade de delegar funções que surgem órgãos especializados em realiza-las, com suas próprias gerências, mas sempre voltadas a cumprir o que é determinado pelo Governo Federal.

A execução de tarefas direta é realizada pela própria União em seus órgãos e repartições que estão sobre regime estatal; ou seja, nesse caso o Estado presta diretamente serviços relacionados à proteção de direitos e garantia de liberdades, além das que exigem medidas compulsórias relacionados a saúde. Nesse quadro, são delegadas funções de caráter industrial à empresas particulares.

A execução indireta é realizada por entidades privadas (paraestatais ou particulares) por meio de uma delegação de função. Alguns autores divergem sobre a relação das autarquias, se elas integram a administração direta ou indireta. Para Hely Lopes Meireles:

O serviço autárquico é *direto* e *próprio* do Estado, porque a autarquia é um prolongamento do Poder Público. Não recebe atribuições estatais por delegação, mas por via institucional. Executa o serviço público diretamente e *in nomine próprio*.<sup>16</sup>

Com esse posicionamento, o autor apresenta quatro tipos de serviços que serão executados pela administração.

Os serviços centralizados, executados pelo próprio Poder Público, pelos seus órgãos e repartições que compartilham uma administração. Serviços descentralizados, realizados pelas autarquias que gozam de uma independência administrativa e financeira, mas estão vinculados à entidade central.

Serviços desconcentrados, são os que a Administração Pública distribui entre as várias repartições de uma mesma chefia administrativa. Por fim os serviços delegados que recaem a entidades ou particulares que não fazem parte da Administração Pública, mas possuem competência para realiza-los.<sup>17</sup>

Essa análise mostra que as autarquias cumprem papel de administração direta e descentralizada; ou seja, compõe uma entidade do Governo Federal, mas que possui sua personalidade jurídica com independência administrativa e financeira.

As autarquias são órgãos autônomos, mas que não legisla pra si, somente tem o poder de autoadministração e seguem leis criadas pela entidade que lhes deu origem. É válido destacar

---

<sup>15</sup> MEREILES, Hely Lopes. Autarquias e entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo*. v. 68, p. 17–49, 1962.

<sup>16</sup> MEREILES, Hely Lopes. Autarquias e entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo*. v. 68, p. 17–49, 1962.

<sup>17</sup> MEREILES, Hely Lopes. Autarquias e entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo*. v. 68, p. 17–49, 1962.

que as autarquias são *órgãos autônomos* e não *autonomias*, no sentido de que estão normativamente vinculados à entidade que as criou.

Outra distinção necessária está entre a autarquia e a entidade paraestatal. A diferença se mostra no sentido de que a autarquia é pessoa jurídica de direito público, que possui uma função pública típica. Já a entidade paraestatal é pessoa jurídica de direito privado e atua em uma função pública atípica, que foi delegada pelo Estado.

A entidade paraestatal, diferentemente da autarquia, não integra a máquina pública, é uma administração indireta e delegada. Esse fato deixa clara a razão pela qual os benefícios administrativos competentes do Estado não se estendem às entidades paraestatais, à exceção de quando estes lhes é designado por meio de lei especial. Por fim é necessário apontar que a autarquia nasce por meio de uma lei que a institui, independente de registro, já a entidade paraestatal dependerá de registro do estatuto que a criou, elaborado segundo a lei que permite sua criação.

Em suma, a autarquia é uma extensão do Poder Público, e age em direito próprio por função designada pelo próprio Estado desempenhando uma função finalística que é controlado pelo mesmo, praticando atos administrativos que são idênticos aos dele, mas que não lhe suprime a autonomia, não havendo também qualquer tipo de subordinação administrativa da autarquia para com a própria União.

#### **4. IMUNIDADE RECÍPROCA**

A imunidade dos entes que compõe a federação está consagrada no art. 150, VI, “a” da Constituição Federal, e teve sua primeira aparição no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1891 com o mesmo princípio, em que os Estados-membros não poderiam tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e assim reciprocamente.

A origem do instituto remonta a um caso do direito estadunidense em que o Governo Federal teve uma de suas filiais tributada pelo Estado de Maryland, causando o início de um processo julgado pela Suprema Corte em 1819, conhecido como o *leading case* *McCulloch vs Maryland*. Diferente do que ocorre no sistema normativo brasileiro, o instituto não consta explicitamente na Carta Magna dos EUA.

Sob a Constituição de 1988, a imunidade veda os entes federados de instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros. O segundo parágrafo diz expressamente que a imunidade se estende às autarquias e às fundações mantidas pelo Governo Federal.

Para que possa funcionar devidamente, a imunidade deve ser seguida de uma isonomia entre os entes federados, caracterizado pela descentralização político-administrativa como foi apontado anteriormente. Em razão da manutenção da autonomia, é fundamental que ela não seja reduzida com a exigência de tributos, pois a exigência de impostos denota uma superioridade de quem tributa sobre o sujeito passivo, indo na direção contrária à isonomia. Ademais, a tributação recíproca poderia descaracterizar o regime do federalismo fiscal e financeiro, sequestrando pela via tributária o equilíbrio orçamentário instituído e rigorosamente determinado pela Constituição. Por fim, a imunidade busca assegurar a possibilidade de cooperação federativa, dificultando a possibilidade de uma “Guerra Fiscal” entre os entes.

A natureza jurídica das imunidades tributárias ainda é largamente debatida na doutrina brasileira, sem um consenso definido. Parte desse desentendimento ocorre por tal instituto jurídico constar na Constituição Federal, no título em que se define as limitações do poder de tributar. Dessa forma, parece lógico que a imunidade tem a mesma natureza jurídica dos demais limites que se fazem presentes no título em que figura, diferente do que ocorre em outras Federações.

A imunidade é um instituto que se apresenta como exceção aos princípios tributários gerais. As exceções são caracterizadas por sua identificação constitucional e apresentam situações específicas em que os princípios tributários gerais simplesmente não se aplicam.

Um dos posicionamentos doutrinários defende que tal imunidade corresponde a uma forma qualificada de não incidência, onde há uma supressão do poder de tributar. Nesse sentido, a norma imunizante atua como um fator limitante que demarca o limite da competência tributária.<sup>18</sup>

Outro posicionamento defende que tal instituto jurídico decorre de uma norma constitucional e que, logo, trata-se de uma limitação constitucional ao poder de tributar. Por se tratar de regra imposta pela Carta Magna, a supressão do poder de tributar não admite ponderação, pois é inafastável do caso concreto.<sup>19</sup>

No entendimento da norma como regra constitucional, há uma norma que dá competência de tributar e outra que suprime essa competência. Essas normas não atuam de

---

<sup>18</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

<sup>19</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. As imunidades genéricas. In: AMARAL, Francisco Xavier; AMARAL, Bruno Monteiro de Castro (coord). Imunidade Tributária Recíproca. Juiz de Fora, Idenc, 2008.

forma sucessiva, mas no mesmo instante; daí a dificuldade de sustentar a supressão posterior a uma competência dada pela Constituição.

Uma terceira corrente defende que a imunidade recíproca é uma hipótese de não-incidência constitucionalmente justificada. Nesse cenário, a hipótese da imunidade é somente uma parte da norma, ou seja, está descrevendo um fato. Assim sendo, a norma não pode ser qualificada como “de competência” por se tratar meramente de um setor desta.<sup>20</sup>

Para o estudo, vamos compreender a imunidade recíproca como uma imunidade subjetiva, uma vez que é conferida em função das qualidades dos entes federados. Na mesma medida, tal imunidade é dada de forma ontológica por decorrer de um princípio constitucional federativo.

Paulo Roberto Lyrio Pimenta sustenta a posição segundo a qual “a imunidade em tela atinge apenas os impostos, não impedindo, por conseguinte, a cobrança de taxas, nem de contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios ou contribuições especiais”.<sup>21</sup>

Para compreender o instituto por completo, como se vê, é necessária uma breve diferenciação entre imposto e taxa. A principal diferença entre os dois tributos mais conhecidos, taxa e imposto, está na finalidade. A taxa é destinada para fins específicos, financiando o mesmo serviço pelo qual ela foi recolhida. O imposto pode ser usado para uma série de finalidades, e o contribuinte não tem como saber exatamente quais atividades foram financiadas com o valor recolhido.

Além disso, existe outra diferença importante. As taxas são, em regra, fixas. Todas as pessoas recolhem o mesmo valor. Entretanto, os impostos normalmente são variáveis. Eles são calculados aplicando-se uma alíquota sobre uma base de cálculo. O IPVA, por exemplo, corresponde a uma porcentagem do valor atual presumido do veículo.

O art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal diz que a imunidade abarca os impostos que incidem sobre o patrimônio, renda ou serviços. O patrimônio diz respeito aos bens que envolvem o ente público e estão vinculados a ele, sejam móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos. O STF, no ARE 947.142, julgado pela 2ª Turma, entende que a imunidade alcança

---

<sup>20</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. Um retorno necessário a Aliomar Baleeiro. In: AMARAL, Francisco Xavier; AMARAL, Bruno Monteiro de Castro (coord). Imunidade Tributária Recíproca. Juiz de Fora, Idenc, 2008.

<sup>21</sup> PIMENTA, PAULO ROBERTO LYRIO. ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA IMUNIDADE RECÍPROCA NA DOUTRINA E NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, Brasil, v. 15, n. 1, 2021. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/486>. Acesso em: 29 out. 2024.

até bens públicos que se encontrem em posse precária de concessionária de serviço público para ser utilizado na atividade fim a qual essa se destina.<sup>22</sup>

A renda, abarca qualquer tipo de receita pública, tributária ou não. Os serviços, são qualificados como públicos, ou seja, utilidades ou comodidades fruíveis pelos administrados sob o regime de direito público.

Na doutrina, há uma outra discussão a respeito de quais impostos estariam sob a proteção da imunidade. Uma corrente sustenta que todo imposto não poderá ser cobrado, visto que a finalidade da imunidade é preservar a isonomia dos entes federados. Esta interpretação acaba estendendo o texto constitucional.

Já a corrente que nos parece mais correta, por estar de acordo com a redação literal do dispositivo constitucional que veicula a regra da imunidade, argumenta que somente os impostos que estão abrangidos pela imunidade em pauta, quais sejam: Imposto sobre Grandes Fortunas, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos, Imposto sobre Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicação, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e o Imposto sobre Serviços.

A seguir, será discutido como a imunidade recíproca atua sobre as autarquias para apresentar, posteriormente, o caso prático que será objeto de estudo da aplicação dos conceitos apresentados até aqui.

#### **4.1. A IMUNIDADE NAS AUTARQUIAS**

Historicamente no ordenamento jurídico brasileiro, a preocupação como regramento das autarquias é relativamente recente. Assim, estas passaram a ser abarcadas pelo instituto da imunidade recíproca apenas em meados do século XX, com o advento da Emenda Constitucional nº 18/65<sup>23</sup>, promulgada durante a vigência da Constituição de 1946. Nesta Emenda foi disciplinado constitucionalmente o sistema tributário nacional vigente sob a

---

<sup>22</sup> STF, 2ª. Turma, ARE 947.142, AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 02-09-2016.

<sup>23</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 18, de 1 de dezembro de 1965. . Brasília, 1 dez. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc18-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm). Acesso em: 29 out. 2024.

Constituição de 1946. A redação da norma constitucional instituída em 1965 foi transladada praticamente sem alterações ao parágrafo segundo do art. 150 da Constituição de 1988, que diz:

A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo poder público e à empresa pública prestadora do serviço postal, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Como visto anteriormente, as autarquias são prolongamentos da ação estatal e integram a Administração Direta e devem ser contempladas pela imunidade recíproca. O STF no RE nº 203.839-3, julgado pela 2ª Turma, reconheceu a extensão às autarquias.<sup>24</sup>

O texto constitucional diz que a benesse da imunidade fica vinculado às finalidades essenciais, ou delas decorrentes, das autarquias. Essas finalidades essenciais são os motivos que ensejaram a criação do ente da Administração Direta, dando as diretrizes da tarefa que deve ser desempenhada e como os bens, rendas e serviços devem ser direcionados.

Como exemplo é interessante pensar no caso prático da Universidade Pública que será apresentado de forma mais ampla adiante. A finalidade essencial de tal autarquia é o ensino, a pesquisa e a extensão, enquanto suas finalidades decorrentes devem ser relacionadas com as essenciais embora não possam ser equiparadas.

## **5. A COBRANÇA DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

No dia 17 de Agosto de 2024 ocorreu no estacionamento da Reitoria da Universidade Federal de Uberlândia o evento “Calourada do DCE – Edição Volta às Aulas”, promovido pelo Diretório Central dos Estudantes da UFU, entidade essa que representa os estudantes e é o órgão máximo do Movimento Estudantil e possui como função defender e lutar pelos interesses dos estudantes.

O objetivo do evento era promover a integração dos novos calouros, entre si e com os veteranos da Universidade, que muitas das vezes vem de outras cidades e não possuem nenhum contato com outros alunos. O evento contou com uma estrutura para shows montada previamente, com horário definido das 14:00 até as 23:59 com som programado para acabar as 22:00.

---

<sup>24</sup> MEREILES, Hely Lopes. Autarquias e entidades parastatais. *Revista de Direito Administrativo*. v. 68, p. 17–49, 1962.

Toda a documentação foi rigorosamente conferida e feita de acordo com as normas da Universidade e do Termo de ajustamento de conduta firmado entre a Universidade e o Ministério Público Federal, que exige, dentre outras providências, a expedição de alvará de funcionamento específico para eventos no espaço físico da Universidade. De se notar que tal alvará, não estando entre as atribuições da Prefeitura Universitária, vem sendo obtido junto à Prefeitura do Município de Uberlândia.

O alvará de funcionamento é um documento que concede autorização para que se exerça atividades em determinado local, de acordo com a legislação, atestando que está em conformidade com normas de segurança, saúde, ambientais, entre outras.

Ocorre que até o momento, o instituto da imunidade recíproca não tem a extensão do seu efeito completamente definida e, portanto, existe um conflito doutrinário acerca do tema. Aplicado ao caso apresentado, é necessário compreender a extensão da imunidade para entender se a cobrança do alvará pelo município de Uberlândia é legítima ou não.

Nesse sentido, parece ilógico que qualquer tributo, como expressão da soberania estatal, seja exigido do Estado mesmo, já que não há como este se submeter a sua própria soberania por ser titular e por ser parte dela. A análise do texto meramente literal do dispositivo se prende ao contexto em que o mesmo foi redigido.

Assim nos ensina Paulo de Barros Carvalho:

Que motivo de ordem superior ditaria o princípio de que o legislador constituinte, no exercício de suas prerrogativas, pudesse estar impedido de organizar as competências tributárias, de tal modo que tolhesse a decretação de certas taxas ou impossibilitasse a criação de contribuições de melhoria? Com assomos jurídicos, nenhum. Se a Constituição fala e refala nos impostos, tratando-os com a intimidade de quem os conhece pelo nome, é natural que utilize expedientes como a imunidade para lhes tracejar a feição. Com os gravames vinculados, sendo as menções constitucionais mais reduzidas, nem por isso deixou o constituinte de alcançá-los, como prova o versículo do art. 151, I, que estatui o primado da uniformidade.<sup>25</sup>

Entretanto, outra vertente doutrinária defende o entendimento fixado do Supremo Tribunal Federal na Súmula nº 324, editada em Sessão Plenária no ano de 1963 durante a vigência da Constituição de 1946, de que a exigência de taxa é constitucional por se referir somente aos impostos no artigo que trata da imunidade.

Outro aspecto da cobrança tange à extensão da imunidade tributária às autarquias mantidas pelo Poder Público, visto que somente abarcaria os impostos referentes à renda, patrimônio e serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou deles decorrentes. Nesse ponto, o evento realizado pelo DCE tem um intuito ser um evento cultural que promova a integração do aluno de primeira-viagem com seus agora colegas de faculdade.

---

<sup>25</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 174-176

Assim, se a integração e a promoção cultural podem ser questionadas em sua essencialidade em relação aos fins da Universidade, não se poderá olvidar que seja decorrência das finalidades de ensino, pesquisa e extensão que os discentes tenham espaços de convívio e interação, bem como acesso à cultura. Logo, é essencial que a Universidade Pública se mostre aberta a todos por meio da promoção de eventos como esses, ocasionando também uma melhor dinâmica da relação entre a própria UFU e a sociedade que usufruirá, direta ou indiretamente, de maneira imediata ou futuramente, dos desdobramentos da atividade universitária como um todo.

É importante levar em consideração também que o evento sequer gera lucro, ou seja, não existe um retorno financeiro envolvido na promoção do mesmo, somente uma aproximação entre os alunos da faculdade e sua instituição representativa, o DCE, dando mais força ao movimento estudantil e mais voz às demandas dos discentes.

## **6. CONCLUSÃO**

Após a análise dos argumentos apresentados, é possível compreender que o federalismo no Brasil surgiu, assim como sua independência, de maneira institucionalizada por uma elite que manteve o sistema em um movimento pendular de centralização e descentralização do poder. Isso trouxe como consequência um federalismo que, por mais descentralizado que esteja dentro da perspectiva histórica do Brasil, ainda é muito mais centralizado do que o estadunidense.

Com o estudo do federalismo, foi possível compreender melhor como funciona a máquina pública possibilitando uma compreensão de como os braços do Governo Federal se estendem para que este possa cumprir suas funcionalidades essenciais.

Um dos meios desenvolvidos foi a criação das autarquias como parte da Administração Pública Direta, da maneira em que foi apresentado no caso concreto, em que a Universidade Federal de Uberlândia goza de sua autonomia administrativa para cumprir a finalidade essencial que reside no ensino superior, na pesquisa e na extensão universitária.

Com isso, urge a necessidade de se desenvolver institutos que prezem pela soberania de cada ente federado, incluindo a própria cobrança de tributos, surgindo a necessidade da criação da imunidade entre os entes políticos.

O instituto da imunidade recíproca, que também nasceu nos Estados Unidos, vem para o Brasil ressignificado e tem que passar por mutações para ser aplicado. O processo lá, foi gerado a partir do caso *Mc. Culloch vs Maryland*, na tentativa de um Estado-membro tributar

uma filial do Governo Federal, dando ensejo para a discussão e pro eventual advento do instituto.

Ocorre que no Brasil, o legislador, no momento de redigir a Constituição optou por incluir somente impostos sobre a imunidade, gerando o debate acerca da extensão da mesma. Apesar do entendimento do STF de que somente os impostos são abarcados pela imunidade, certas correntes doutrinárias ainda compreendem que ela tem sentido mais amplo, o que no caso concreto apresentado seria interessante no sentido de favorecer a promoção de mais eventos como esse, deixando a Universidade Pública sempre ativa.

No caso apresentado houve a cobrança do alvará de funcionamento, que é considerado taxa e por isso não estaria incluso na imunidade recíproca, se compreendida segundo o entendimento da Súmula nº 324 do STF. Entretanto, é curiosa a inclusão somente de impostos pelo legislador no texto constitucional.

De toda forma, no caso citado, o evento tinha um propósito positivo que iria beneficiar tanto a causa estudantil quanto a própria UFU, trazendo pessoas para um local acessível por meio de uma festa de recepção dos novos alunos, promovendo integração. Mesmo que o entendimento de algumas doutrinas seja diverso ao do STF, vários eventos e outros exemplos dentro das Universidades Públicas poderiam se beneficiar da isenção do pagamento de taxas, ou da instituição de mecanismos próprios de emissão de alvarás de funcionamento pela entidade.

Nesse caso, a abstenção da cobrança poderia auxiliar a finalidade essencial da Universidade, pois com uma tributação reduzida, é possível direcionar uma quantidade de recursos maior para a educação.

## 7. REFERÊNCIAS

BALESTRA, Vinicius Batteli de Souza. Origens do presidencialismo no Brasil: um estudo sobre o pensamento político republicano no Segundo Reinado. *Tese* (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 18, de 1 de dezembro de 1965. . Brasília, 1 dez. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc18-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm). Acesso em: 29 out. 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. As imunidades genéricas. In: AMARAL, Francisco Xavier; AMARAL, Bruno Monteiro de Castro (coord). Imunidade Tributária Recíproca. Juiz de Fora, Idenc, 2008.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Um retorno necessário a Aliomar Baleeiro. In: AMARAL, Francisco Xavier; AMARAL, Bruno Monteiro de Castro (coord). Imunidade Tributária Recíproca. Juiz de Fora, Idenc, 2008.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. João C. S. Duarte. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, v. 30, n. 28, pp. 09-32, 1985.

MEIRA, Silvio A. B. Federalismo e centralização. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, pp. 81-94, 1979.

MEREILES, Hely Lopes. Autarquias e entidades parestatais. *Revista de Direito Administrativo*. v. 68, p. 17-49, 1962.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat (Barão de). *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Aspectos controvertidos da imunidade recíproca na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Pensamento Jurídico*. São Paulo, v. 15, n. 1, 2021.

RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Itajaí, v.10, n.4, 2015.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327-360, 2009. DOI: 10.5007/2177-7055.2009v30n59p327. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SALDANHA, Gabriel Cabaleiro. *Organização do Estado brasileiro: o modelo oligárquico de federalismo*. Belo Horizonte: Letramentos, 2019

STF, 2ª. Turma, ARE 947.142, AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 02-09-2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.