

A imunidade tributária recíproca das empresas estatais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

GUSTAVO DA GAMA VITAL DE OLIVEIRA*

LUCAS ROJAS ACCETTA**

RENATO SOUZA FERRAZ FILHO***

Resumo: O objetivo deste estudo é identificar os fundamentos constitucionais utilizados pelo Supremo Tribunal Federal no que se refere à aplicabilidade da imunidade tributária recíproca às empresas estatais. A partir do método hipotético-dedutivo e da metodologia de mapeamento jurisprudencial, o estudo busca firmar premissas teóricas para conferir previsibilidade lógico-argumentativa no assunto, com a pretensão de contribuir com a uniformização, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência de

* Mestre e Doutor em Direito Público pela UERJ. Professor Associado de Direito Financeiro e Tributário na UERJ. Procurador do Município do Rio de Janeiro. Advogado.

** Mestrando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ. Bacharel em Direito pela UFF. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

*** Mestrando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ. Bacharel em Direito pela UFAL. Procurador do Município do Rio de Janeiro. Advogado.

interesse especial dos Municípios, em razão de a maioria dos precedentes relacionados à questão envolver impostos de competência municipal.

Palavras-chave: Imunidade tributária recíproca. Empresas estatais. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: The objective of this study is to identify the constitutional foundations utilized to ascertain the current state of jurisprudence of the Supreme Federal Court regarding the applicability of reciprocal tax immunity to state-owned enterprises. Employing the hypothetical-deductive method and the methodology of jurisprudential mapping, the study seeks to establish theoretical premises to provide logical-argumentative predictability on the subject. Furthermore, it aims to contribute to the uniformity, stability, integrity, and coherence of jurisprudence of particular interest to Municipalities, given that the majority of precedents related to this issue involve taxes under municipal jurisdiction.

Keywords: Intergovernmental tax immunity. State-owned enterprises. Federal Supreme Court.

*Enviado em 16 de junho de 2026 e
aceito em 22 de junho de 2026.*

1. INTRODUÇÃO

O instituto da imunidade, abstraído de qualquer ramo específico do Direito, é conceituado por Wesley Newcomb Hohfeld como o “correlativo de incompetência (não poder) e o oposto ou a negação de sujeição”. Ainda sob essa perspectiva, o autor acrescenta que “um poder é o controle afirmativo sobre uma dada relação jurídica contra outrem, enquanto a imunidade é uma liberdade de uma pessoa frente ao poder jurídico ou ‘controle’ de outro quanto a alguma relação jurídica”.¹

Agora, enquanto instituto de Direito Tributário, Ricardo Lobo Torres ensina que a imunidade:

é uma relação jurídica que instrumentaliza os direitos fundamentais, ou uma qualidade da pessoa que lhe embasa o direito público subjetivo à não-incidência tributária ou uma exteriorização dos direitos da liberdade que provoca a incompetência tributária do ente público.²

Entre as espécies de imunidade tributária verificadas no ordenamento jurídico pátrio e no Direito Comparado, desponta a imunidade tributária recíproca, por força da qual, em essência, aos entes de uma federação é vedado cobrar impostos uns dos outros.

A doutrina das chamadas “imunidades intergovernamentais” tem seu berço na Suprema Corte Americana, em 1819, no célebre precedente *McCulloch v. Maryland*. Nessa ocasião, a Corte entendeu pela impossibilidade de o Estado de Maryland tributar filiais do Banco Nacional. O juiz Marshall afirmou, na época, que existia na Constituição norte-americana uma previsão constitucional implícita que proibia a tributação estadual em instrumentos federais. Como explicou o magistrado, se os Estados pudessem tributar instrumentos utilizados pelo Governo Federal,

¹ HOHFELD, Wesley Newcomb. **Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning**. Westport: Greenwood Press, 1978, p. 36 apud TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – os direitos humanos e a tributação**: imunidades e isonomia. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 45.

² TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – os direitos humanos e a tributação**: imunidades e isonomia. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 64.

no exercício de suas atribuições, poderiam intervir no exercício de suas competências constitucionais.³

A imunidade tributária recíproca funcionaria, portanto, como um instrumento de preservação e calibração do pacto federativo, impedindo o emprego dos impostos como instrumento de pressão indireta de um ente sobre outro. No que toca ao seu fundamento precípuo, Ricardo Lobo Torres advoga que “é a liberdade individual, que estaria seriamente comprometida se o equilíbrio federativo se desfizesse pelas incidências fiscais mútuas dos diversos entes públicos”.⁴

O instituto, que tem previsão no art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal de 1988,⁵ foi sempre assunto candente nos bancos acadêmicos e nas cortes constitucionais, bem como tema recorrente no contencioso tributário, especialmente em âmbito municipal. O Supremo Tribunal Federal conta com farta jurisprudência sobre a matéria, cuidando de delinear uma série de aspectos que circundam a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca, a sua extensão e os contornos da limitação ao poder de tributar.

Em 25/08/2020, o Supremo Tribunal Federal encerrou o julgamento do RE n. 600.867/SP, caso-paradigma do tema n. 508 da Repercussão Geral, envolvendo a Companhia de Saneamento Básico do

³ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – os direitos humanos e a tributação**: imunidades e isonomia. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 245.

⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – os direitos humanos e a tributação**: imunidades e isonomia. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 253.

⁵ “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; [...]

§ 2º – A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo poder público e à empresa pública prestadora de serviço postal, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 3º – As vedações do inciso VI, “a”, e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.”

Estado de São Paulo – SABESP, e fixou a tese segundo a qual sociedades de economia mista com ações negociadas em bolsa não estão abrangidas pela regra de imunidade recíproca. O que desperta interesse no julgamento é que, nas 47 páginas de debate, dentre as 96 do acórdão inteiro, parecia não existir um consenso mínimo entre os ministros da Suprema Corte sobre os critérios que realmente deveriam ser analisados para se conceder ou não a imunidade recíproca a uma empresa estatal. A jurisprudência sobre a matéria se revela tão casuística e pragmática que, diante de um caso de tamanha repercussão, foram necessários anos de debate até que fosse firmado um posicionamento. Os ministros vencedores, que concluíram pela não aplicação da imunidade, tiveram dificuldades para chegar a um acordo acerca da tese que seria fixada, havendo até mesmo quem defendesse a não fixação de uma tese. Algo que parece ser tão assente nos manuais e cursos de Direito Tributário, na verdade, tem sobre si pairando um grande imbróglio.

Michele Taruffo ressalta a importância do precedente no âmbito teórico, pois o recurso ao precedente caracteriza de maneira peculiar a estrutura da argumentação jurídica em ordem à interpretação da regra de direito e à sua justificação, seja quando o precedente vem trazido em sede de análises doutrinárias, seja quando a ele se faz referência no âmbito da interpretação judicial do direito.⁶ O precedente também tem importância prática, dado que a pesquisa e o uso do precedente jurisprudencial são hoje o instrumento profissional cotidiano do jurista prático. Taruffo acrescenta:

[...] é a jurisprudência que constitui o conteúdo efetivo do assim chamado direito vivo, o qual representa em muitos casos o único direito do qual dispomos – por exemplo, quando os juízes criam direito colmatando lacunas – ou o verdadeiro direito do qual dispomos – quando os juízes criam direito interpretando cláusulas gerais ou qualquer outro tipo de norma.⁷

⁶ TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. **Revista de Processo – RePro**, São Paulo, v. 199, set./2011, p. 139.

⁷ TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. **Revista de Processo – RePro**, São Paulo, v. 199, set./2011, p. 140.

Corroborando a importância prática de um estoque uniforme e previsível de precedentes, o imbróglio acima delineado torna qualquer planejamento fiscal um risco por parte de empresas públicas e sociedades de economia mista cuja imunidade não haja sido reconhecida, e gera um cenário de insegurança jurídica na definição da escolha do gestor público pelo *design* jurídico de entidade da administração indireta que melhor se afeição a determinada atividade/serviço sem provocar déficit ou prejuízos ao erário. A incerteza na tributação também aflige o ente tributante, que ou corre o risco de programar receitas de entidades que viriam a ser frustradas pelo reconhecimento da imunidade, ou deixa de contabilizar as receitas dessas entidades e assumir menos despesas do que o necessário para a consecução das suas obrigações constitucionais.

Taruffo adverte que, para que os precedentes possam operar como “estruturas dissipadoras”, ou seja, como momentos de formação de áreas de ordem dentro da desordem do fluir do caos da jurisprudência, constituindo importantes fatores de racionalização, de uniformidade, de previsibilidade e de igualdade de tratamento na incontrolável quantidade e variedade dos casos que são decididos pelas cortes, é necessário que os próprios precedentes não sejam um elemento de desordem e de variação casual legada à especificidade dos casos singulares concretos.⁸ Nesse sentido, estima-se que o escrutínio das decisões do STF sobre o tema seja capaz de fornecer ao intérprete o rol de condições que devem ser verificadas para que uma estatal faça jus a uma imunidade tributária, aumentando o grau de segurança jurídica e fiscal da empresa. O objetivo do presente trabalho é justamente esse: analisar os julgados da Suprema Corte sobre a aplicabilidade da imunidade recíproca a empresas estatais para identificar e sistematizar os critérios usados, além de compreender a sua evolução ao longo do tempo. O estudo buscará firmar premissas teóricas para conferir previsibilidade lógico-argumentativa no assunto. Assentadas essas premissas, serão identificados os casos sobre as quais o Supremo

⁸ TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. **Revista de Processo – RePro**, São Paulo, v. 199, set./2011, p. 147.

Tribunal Federal ainda não adotou decisão de mérito em sede de repercussão geral.

O método científico utilizado foi o hipotético-dedutivo, e a metodologia, de mapeamento jurisprudencial com auxílio do mecanismo de busca disponível no repositório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

De início, foi feita uma pesquisa sobre o tratamento tributário dispensado às empresas estatais antes de 1988 para saber se havia algum precedente que já lhes concedia a imunidade recíproca. Primeiramente, alimentou-se o mecanismo de pesquisa com os seguintes termos: (“empresa\$ estata\$” ou “empresa\$ pública\$” ou “sociedade\$ de economia mista”) e (“imunidade recíproca” ou “imunidade tributária recíproca”). Surgiram apenas julgados de 1980 em diante, que continham menção a precedentes mais antigos também sobre imunidade recíproca e empresas estatais. Ocorre que a indexação desses precedentes anteriores a 1980 é extremamente precária – quando existente –, de modo que, para ter acesso ao máximo possível de julgados sobre o tema, ampliou-se o critério de busca para: (“empresa\$ estata\$” ou “empresa\$ pública\$” ou “sociedade\$ de economia mista”) e imposto. Aí, sim, foi possível encontrar um rol de acórdãos mais antigos, desde 1952, complementado com alguns pontuais precedentes sem indexação que eram citados, todos de 1946 em diante. É preciso reconhecer também que o desgaste do suporte físico dos acórdãos e a baixa qualidade da sua digitalização prejudicaram em certa medida a leitura dos julgados mais antigos, mas não impediram a sua compreensão, pelo que não se mostrou necessária a consulta aos repositórios impressos de jurisprudência.

Adentrando propriamente a jurisprudência formada sob a vigência da atual Lei Maior, considerando-se que os precedentes mais recentes contam com uma indexação mais acurada, o que permite o uso de critérios de pesquisa mais específicos para encontrar resultados mais adequados ao escopo da pesquisa, os parâmetros eleitos foram os seguintes: (“empresa\$ estata\$” ou “empresa\$ pública\$” ou “sociedade\$ de economia mista”) e (“imunidade recíproca” ou “imunidade tributária recíproca”). Além disso,

estabeleceu-se como marco temporal para a pesquisa a data de publicação dos acórdãos posterior a 05/10/1988, termo inicial de vigência da Constituição de 1988, até 25/08/2020, data de julgamento do tema n. 508. Com base nesses critérios, foram encontrados 126 acórdãos, bem como 960 decisões monocráticas e 55 informativos. Neste estudo, fez-se a opção de analisar tão somente os acórdãos, pois as decisões monocráticas não representam necessariamente o consenso mínimo do colegiado, que é o que se busca conhecer no trabalho, e porque os informativos encontrados pelo mecanismo de pesquisa acabam contemplando julgados sobre empresas estatais e julgados sobre imunidade recíproca, mas não necessariamente julgados sobre a aplicabilidade da imunidade recíproca às empresas estatais.

Desses 126 acórdãos encontrados, foram selecionados 68 para uma análise mais detida, somados aos temas n. 1.122 e n. 1.398 da repercussão geral, ainda pendentes de julgamento, diante da relevância das questões envolvidas e da oportunidade de rediscussão sobre os critérios referentes à imunidade recíproca relativa a empresas estatais, inclusive com a indicação de possível modificação da jurisprudência atual.

À exceção dos recursos pendentes de julgamento, optou-se por limitar essa análise aos acórdãos que trouxessem propriamente discussões de mérito acerca do tema da aplicabilidade da imunidade recíproca às empresas estatais. Por consequência, foram excluídas as decisões a respeito de isenções, de autarquias, e de empresas estatais como responsáveis tributárias ou como meras possuidoras de bens dos entes políticos. Também foram deixadas de lado as decisões pautadas na ausência dos requisitos de admissibilidade do recurso ou dos pressupostos processuais da ação, as que versassem apenas sobre embargos de declaração sem efeitos infringentes no mérito, e as que somente determinassem o retorno dos autos à instância de origem para o sobrestamento do recurso. Por fim, não foram objeto de análise as ações rescisórias, as medidas cautelares e os acórdãos que apenas reconheciam Repercussão Geral.

Dentre os casos que contribuem para a construção dos critérios de (in)aplicabilidade da imunidade recíproca em benefício das empresas estatais objeto da pesquisa, a maioria envolve os principais impostos municipais, ISSQN e IPTU, sendo este ainda em maior número, o que revela o significativo impacto das decisões sobre as receitas tributárias destes entes federativos.

O estudo visa contribuir com a identificação histórica dos fundamentos constitucionais utilizados pelo STF na aplicabilidade da imunidade recíproca sobre as empresas estatais, demonstrando a instabilidade da jurisprudência diante das constantes superações de critérios – e inclusive com oportunidade de futuras manifestações sobre o tema – e a necessidade de coerência a ser adotada pela Corte.

2. O CENÁRIO JURISPRUDENCIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A jurisprudência do STF sobre a aplicabilidade da imunidade recíproca a empresas estatais antes da CRFB/1988 era vacilante.

A Constituição de 1824, naturalmente, nada dizia sobre a imunidade recíproca. A vedação à tributação da renda, do patrimônio e dos serviços entre entes políticos é um dos consectários da forma federal de Estado, que só veio a ser instituída no Brasil em 1891.

A Constituição de 1891, no seu artigo 10, introduziu a imunidade recíproca ao prescrever que “[é] proibido aos Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente”.⁹ As Constituições de 1934 e 1937 adotam regulamentação quase idêntica quanto à imunidade recíproca nos seus artigos 37, X e 32, “c”, respectivamente.¹⁰ Foi o constituinte de 1946 que, no seu artigo 31, V, limitou o âmbito da imunidade aos impostos, além de afastar

⁹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

¹⁰ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

expressamente a incidência da proteção sobre os serviços públicos concedidos.¹¹ Apesar de trazer uma seção dedicada à ordem econômica e social, a Lei Maior da época não fazia menção expressa às empresas estatais, tampouco ao específico regime fiscal dedicado a tais entidades.

Sob a égide da Carta de 1946, um precedente merece destaque introdutório: trata-se do RE n. 7.866/MG, de relatoria do ministro Orozimbo Nonato, julgado em 15/09/1948, que envolvia o Banco do Brasil e o Município de Belo Horizonte.¹² O ministro Nelson Hungria, instaurando divergência em relação ao relator, propôs a distinção entre as atividades praticadas pelo Banco do Brasil enquanto simples instituição financeira e as atividades praticadas enquanto delegatário de serviço público federal. Prosseguiu afirmando que, no que diz respeito aos serviços inerentes à União Federal, o Banco do Brasil não passaria de um instrumento da União; é dizer, seu *longa manus*. Esse seria um modo de gestão indireta dos serviços federais, que, na concepção do relator, atrai o manto da imunidade recíproca, previsto do artigo 31, V, “a”, da Lei Maior. O acórdão pode ser considerado como o embrião do critério da prestação de serviço público na aplicação da imunidade recíproca.

Ainda sob a égide da Constituição de 1946, em 13/12/1963, a Suprema Corte editou entendimento sumular versando diretamente sobre a imunidade recíproca e as empresas estatais: a Súmula 76, segundo a qual “[a]s sociedades de economia mista não estão protegidas pela imunidade fiscal do art. 31, V, “a”, Constituição Federal.”¹³ A súmula, bem como os precedentes que a originaram, marcam a introdução de um outro critério, muito mais restritivo e antagônico aos demais, oriundo da interpretação

¹¹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 7.866/MG**. Recorrente: Banco do Brasil. Recorrida: Fazenda Municipal. Relator: Min. Orozimbo Nonato, 15 de setembro de 1948. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/colac24887/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 76**. As sociedades de economia mista não estão protegidas pela imunidade fiscal do art. 31, V, a, Constituição Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=4104>. Acesso em: 04 dez. 2025.

literal da Carta Magna: o da “inexistência da imunidade para empresas estatais em razão da sua forma jurídica de direito privado”, que viria a adquirir mais prestígio adiante durante a vigência da Constituição de 1967 em detrimento do critério do serviço público.

Por sua vez, a Constituição de 1967 é marcante por duas razões. A uma, porque, no seu artigo 20, § 1º, inaugurou a imunidade recíproca estendida às autarquias no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou delas decorrentes.¹⁴ A duas, porque trouxe uma nota sobre o regime fiscal das empresas estatais. No seu artigo 163, preconizou que “[a] empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.”

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, tida por alguns doutrinadores, a exemplo de Luís Roberto Barroso,¹⁵ Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento,¹⁶ como uma Constituição própria na história do Direito brasileiro, inovou apenas no que toca à imunidade recíproca, no seu artigo 19, §1º, ao estabelecer que o preceito imunitório “não exonera o promitente comprador da obrigação de pagar impôsto que incidir sobre imóvel objeto de promessa de compra e venda”, conferindo ao dispositivo redação precisamente igual à parte final do atual artigo 150, § 3º, da CRFB/1988.¹⁷

É de suma importância ao presente trabalho trazer o RE n. 90.470/PB, julgado em 10/12/1981, no qual está envolvida a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), futura protagonista dos primeiros julgados da Suprema Corte no começo dos anos 2000 e de uma

¹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 231.

¹⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO NETO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 114-115.

¹⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

sólida – ainda que não isenta de controvérsias – linha de jurisprudência que se seguiu desde então sobre o assunto.¹⁸

Na origem, tratava-se de taxa municipal de alvará de localização de estabelecimento sendo exigida pelo Município de Campina Grande como condição à instalação de agências postais. Inconformada, alegou a empresa pública que a imposição da referida taxa sobre a instalação das agências representava uma interferência do Município em serviço público federal, caracterizando verdadeira intrusão sua na competência da União para decidir o modo de prestar o serviço postal; bem como que deveria gozar da imunidade recíproca com base no critério do serviço público, que correspondia justamente à natureza do serviço postal por ela prestado, sem contar que a atividade era desenvolvida sob monopólio.

O único ministro inteiramente convencido pelos argumentos da estatal foi o relator, Cordeiro Guerra, que fundamentou seu voto no critério da exclusividade, insculpido no artigo 170, §§ 2º e 3º da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, asseverando também que, por força do Decreto-lei nº 503 de 1969, que a criara, a ECT gozava dos mesmos privilégios aplicáveis à Fazenda Pública, nisso inclusos o foro perante a Justiça Federal para litigar, a impenhorabilidades dos seus bens e a imunidade recíproca. O ministro Firmino Paz também votou pelo provimento ao recurso da ECT, mas sob o fundamento da invasão de competência postal pelo Município, sem chegar a reconhecer razão à empresa pública quanto à imunidade.

No entanto, os argumentos suscitados pela estatal e defendidos pelo relator não prevaleceram entre os ministros Néri da Silveira, Rafael Meyer e Moreira Alves, segundo os quais a imunidade recíproca só se estende a autarquias, jamais a empresas, prestigiando na sua argumentação o critério da estrita forma jurídica; e, sobretudo, que a norma da imunidade recíproca na EC n. 1 de 1969 não abrangia as taxas, apenas os impostos.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 90.470/PB**. Recorrente: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS- E.C.T. Recorrida: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Relator: Min. Cordeiro Guerra, 26 de março de 1982. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur121652/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

Ao fim do período retratado, no RE n. 113.055/SP (27/10/1987), protagonizado pela Ferrovia Paulista S/A – FEPASAm,¹⁹ e no RE n. 104.236/MG (05/04/1988), pelo Banco do Estado de Minas S.A.,²⁰ negou-se a imunidade tendo em vista que os postulantes eram todas sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado que não se confundem com o ente político, sem que sequer se perquirisse a natureza da atividade desenvolvida por eles, demonstrando verdadeira aversão ao critério da prestação de serviço público.

Como se vê, houve uma oscilação entre: (i) o critério da prestação de serviço público, preponderante sob a égide da Carta de 1946, fruto de ativismo pretoriano; (ii) o da exclusividade na prestação do serviço, insculpido na Carta de 1967, embora pouco prestigiado pela Suprema Corte; e (iii) o da estrita forma jurídica, objeto da Súmula n. 76 do STF e prevacente na década de 1980, marcada por uma série de julgados nos quais se negou a imunidade recíproca a sociedades de economia mista. Este posicionamento seguiria vigendo até o ano de 2004, quando ocorreria uma reviravolta na jurisprudência da Corte.

3. A SUPERAÇÃO DO CRITÉRIO DA ESTRITA FORMA JURÍDICA PELO CRITÉRIO DO SERVIÇO PÚBLICO

O estopim para a renovação dessa jurisprudência que parecia até então inabalável não teve origem em um caso que envolvesse o Direito Tributário propriamente. No RE n. 229.696/PE,²¹ julgado em 16/11/2000,

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 113.055/SP**. Recorrente: FEPASA - FERROVIA PAULISTA S/A. Recorrido: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relator: Min. Djaci Falcão, 13 de novembro de 1987. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur145120/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário n. 104.236/MG**. - Recorrente: UNIÃO FEDERAL. Recorrido: BANCO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. S.A. Relator: Min. Sydney Sanches, 06 de maio de 1988. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur144969/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário n. 229.696/PE**. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Edgar Henrique da Silva. Relator: Min. Ilmar Galvão, 19 de dezembro de 2002. Disponível

ficou consagrado o entendimento que repercutiria em todos os julgamentos futuros da ECT e das demais empresas estatais prestadoras de serviço público: essas, por serem prestadoras de serviço público por delegação direta da entidade criadora, seriam equiparáveis a autarquias, integrantes da Fazenda Pública, e, portanto, deveriam pagar seus débitos pela sistemática dos precatórios, não pelo procedimento comum aplicável aos particulares.

No intuito de transplantar essa mesma lógica para o âmbito tributário e romper com o critério vigente, a ECT interpôs o RE n. 407.099/RS,²² julgado em 22/06/2004. Trata-se do primeiro acórdão editado sob a égide da Constituição de 1988 a respeito da aplicabilidade da imunidade recíproca às empresas estatais encontrado na pesquisa, tendo sido largamente referenciado pelas decisões colegiadas que se seguiram.

A controvérsia se originou de Embargos de Devedor em Execução Fiscal ajuizada pelo Município de São Borja para a cobrança de impostos municipais devidos pela ECT. A estatal se opôs à pretensão executiva ao argumento de que, como decidido no já mencionado RE n. 229.696/PE, seus bens são públicos e, portanto, impenhoráveis, sem contar que o seu patrimônio é protegido pela imunidade recíproca do artigo 150, § 2º, da Constituição. Ressaltou também que, enquanto a ECT presta serviço público constitucionalmente reservado à União, o artigo 173, § 2º, da CF/88 só deveria ser aplicado às empresas públicas que exploram atividade econômica em regime de concorrência com o setor privado. Asseverou, por fim, que o óbice do artigo 150, § 3º, incidiria apenas sobre concessionárias privadas de serviço público, não sobre empresas públicas, ainda que cobrem tarifas pelos seus serviços; e que o serviço postal precisa ser blindado de interferências ou onerações que possam inviabilizá-lo ou mesmo obstar sua fruição pela coletividade.

em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur99413/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário n. 407.099/RS**. Recorrido: Município de São Borja. Relator: Min. Carlos Velloso, 06 de agosto de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97113/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

Entendeu a Segunda Turma da Suprema Corte que havia uma distinção que deveria ser feita entre empresas públicas que exercem atividade empresarial e empresas públicas prestadoras de serviço público: a segunda, a bem da verdade, teria natureza jurídica de autarquia. Segundo o relator, Carlos Velloso, o STF já fazia, antes mesmo da Constituição de 1988, a distinção entre fundações públicas e privadas, afirmando que aquelas se equiparavam à autarquia. Arremata o seu voto afirmando que o artigo 150, § 3º, tem como destinatário ente estatal que explora atividade econômica; ao passo que, ao ente que presta serviço público, deve ser aplicado, sim, o § 2º. Ao fim, foi unânime na turma a concessão da imunidade tributária à ECT.

Em última análise, o critério da prestação de serviço público na aferição da aplicabilidade da imunidade recíproca às empresas estatais está pautado na lógica de que as empresas estatais, quando delegatárias de serviços públicos ou atos de polícia funcionariam como a *longa manus* das pessoas políticas, que, por meio de lei, as criam e lhes apontam os objetivos a serem alcançados. Assim sendo, merecem ser tão imunes aos impostos quanto as próprias pessoas políticas que as instituíram.

Esse entendimento foi fielmente reproduzido nos julgados que se seguiram: o RE n. 354.897/RS,²³ e o RE n. 398.630/SP,²⁴ em que foi deferida à empresa estatal a imunidade tributária recíproca. Nesse mesmo sentido, merecem destaque dois processos de competência originária do STF: a ACO n. 959/RN,²⁵ e a ACO n. 765/RJ. Em ambas as ações cíveis originárias,

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário n. 354.897/RS**. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Município de Montenegro. Relator: Min. Carlos Velloso, 03 de setembro de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95646/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário n. 398.630/SP**. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Município de Estrela D'Oeste. Relator: Min. Carlos Velloso, 17 de setembro de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95762/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária n. 959/RN**. Autor: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Réu: Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Min. Menezes Direito, 16 de maio de 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88989/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

pretendia a ECT que fosse declarada a inexigibilidade do IPVA pelos estados-membros sobre a sua frota de veículos. Os julgadores não destoaram do que já havia sido sedimentado no RE n. 407.099/RS e reconheceram a imunidade tributária à empresa estatal autora.

4. A (NÃO) EXTENSÃO DA IMUNIDADE PARA ATIVIDADES EM CONCORRÊNCIA COM PARTICULARES: A TESE DO “SUBSÍDIO CRUZADO”

Pacificado o entendimento sobre a incidência da imunidade recíproca sobre a sua atividade precípua, o serviço postal, surgiu nova controvérsia a respeito da ECT. Desta vez, discutia-se a possibilidade de tributação das suas outras atividades, sobre as quais não havia monopólio da União Federal e que executava em concorrência com o setor privado.

O Supremo Tribunal Federal começou a reconhecer Repercussão Geral em uma série de recursos extraordinários interpostos pela ECT para ver afastada a tributação dessas outras atividades, marcadamente a imposição do IPTU sobre os seus imóveis não afetados ao serviço postal; a do ICMS sobre o transporte de encomendas, e a do ISSQN sobre os demais serviços prestados em regime de ampla concorrência.

A primeira tese de repercussão geral fixada foi a do RE n. 601.392/PR,²⁶ em 28/02/2013. No caso concreto, o Município de Curitiba exigia o ISSQN sobre os serviços prestados pela ECT fora do seu regime de exclusividade, como a venda de títulos de capitalização, o recebimento de mensalidades de associações e sindicatos e de inscrições em vestibulares e concursos.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região havia chancelado a cobrança, mas teve seu acórdão impugnado pela empresa estatal, segundo a qual todas as suas atividades deveriam ser amparadas pela imunidade tributária, sob pena de se colocar em risco a manutenção do serviço postal.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 601.392/PR**. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Recorrido: Município de Curitiba. Relator: Min. Gilmar Mendes, 05 de junho de 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur232292/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

Alegou também que existiam peculiaridades em torno desse serviço as quais justificariam que o exercício simultâneo de atividades em regime de exclusividade e de concorrência não afastasse a imunidade tributária; afinal, as receitas obtidas pela ECT seriam integralmente revertidas em favor dos seus objetivos institucionais. Esse plexo de argumentos viria a ser difundido como a “tese do subsídio cruzado”.

Entretanto, nas palavras do relator, ministro Joaquim Barbosa, que negava provimento ao recurso, se o Poder Público age com intuito preponderantemente lucrativo, em favor próprio ou de terceiro, a imunidade recíproca não se lhe aplicará. Afinal, a atividade lucrativa em si mesma constituiria signo de capacidade contributiva, ao mesmo tempo em que afastaria o risco de pressão econômica.

Acompanharam o relator os ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Cezar Peluso e Luiz Fux. Este iniciou seu raciocínio fazendo menção ao § 2º do artigo 150 da Constituição de 1988, no sentido de que, se é o caso de aproximação do regime jurídico da ECT ao autárquico, como já havia concluído a Suprema Corte, devem ser aplicadas também as restrições à imunidade recíproca estabelecidas para as autarquias. Ora, se o § 2º restringe a imunidade às finalidades essenciais das autarquias, há de se restringir também às finalidades essenciais da ECT.

Ainda segundo o ministro Luiz Fux, a tese do subsídio cruzado não merecia acolhimento por duas razões. Primeiramente, porque os tributos certamente repercutiriam no preço final dos serviços e produtos comercializados pela ECT, que, ao contrário dos serviços públicos propriamente ditos, não se submetem aos princípios da universalidade, da continuidade e da modicidade tarifária, mas tão somente à dinâmica própria do mercado de formação de preços. Em segundo lugar, de acordo com o artigo 21, X, da Constituição de 1988, compete à União manter o serviço postal e o correio aéreo nacional, de modo que a desoneração tributária das atividades da ECT que custeariam o serviço postal, alegadamente deficitário, colocaria os demais entes federados na posição de suportar os custos de um serviço cuja manutenção foi atribuída pelo texto constitucional à União somente.

A divergência foi instaurada pelo ministro Ayres Britto, segundo o qual, na medida em que a ECT realiza também direitos fundamentais da pessoa humana, como a comunicação telegráfica e telefônica e o sigilo dessas comunicações, é só praticando uma política de modicidade tarifária que a empresa estatal poderá alcançar a maior parte da população economicamente fragilizada. Assim, na consecução dos direitos fundamentais, a ECT atuaria como se fosse um apêndice da União. Estender à empresa estatal a salvaguarda constitucional, portanto, seria um consectário lógico dessa atuação, alheio ao fato de a atividade ser exclusiva ou não.

Ressaltou, por fim, que, além do tratamento em apartado que o serviço postal recebe no artigo 21 da Carta Magna, é marcado pela obrigatoriedade da sua prestação, configurando-se um regime jurídico-constitucional peculiaríssimo.

A divergência foi encampada pelo ministro Gilmar Mendes, para quem apenas nas grandes capitais o serviço postal seria superavitário e autossustentável; já no interior do país, em que não há outras empresas atuando que não a ECT, por ser serviço público, sujeito à universalidade, à continuidade e à modicidade tarifária, ele seria inevitavelmente deficitário.

Também aderiram à divergência os ministros Dias Toffoli, Rosa Weber, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski. Este, que havia votado pelo desprovimento do recurso inicialmente, acabou ajustando seu voto sob o argumento de que, na medida em que a ECT reinveste lucros das zonas superavitárias na sua atuação nas zonas deficitárias, ficaria configurada atipicamente a falta de capacidade contributiva no exercício da atividade econômica. Ao cabo, por apertada maioria de seis votos a cinco, deu-se provimento ao recurso da ECT para fixar a tese do subsídio cruzado a seu favor.

Essa tese ganhou ainda mais força no RE n. 773.992/BA,²⁷ julgado em 15/10/2014, em que se discutia a incidência do IPTU sobre imóveis

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 773.992/BA**. Recorrente: Município de Salvador. Recorrido: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Relator: Min. Dias Toffoli, 19 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur292564/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

atrelados a outros serviços que não o postal. Desta vez, houve apenas dois votos contrários, dos ministros Marco Aurélio e Luís Roberto Barroso, para quem o serviço postal nem sequer seria serviço público propriamente dito, mas atividade econômica em sentido estrito. Ainda, alertou que o subsídio cruzado seria um conceito econômico, não um conceito jurídico indeterminado, que deveria ser analisado como tal, empiricamente.

Enfim, qualquer expectativa de rechaço ao subsídio cruzado veio a ser sepultada com o RE n. 627.051/PE,²⁸ em que se declarou inconstitucional a imposição do ICMS sobre o transporte de encomendas. O ministro relator, Dias Toffoli, salientou a peculiaridade da ECT dizendo que seria empresa pública *sui generis*.²⁹ A série de julgados subsequentes³⁰ não mostrou qualquer sinal de mudança e só confirmou o assento da tese do subsídio cruzado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, nos julgados envolvendo a Casa da Moeda do Brasil (CMB), o STF fixou diretrizes completamente distintas daquelas que havia fixado em relação à ECT.

Destacou o ministro Celso de Mello no RE n. 610.517 AgR/RJ³¹ que, antes da Lei n. 5.895/1973,³² a Casa da Moeda do Brasil detinha a condição de autarquia. A simples alteração da natureza da entidade operada por lei não a afastou, entretanto, da prestação de serviços públicos, com exclusividade, tais como a fabricação de papel moeda e moeda metálica, a

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 627.051/PE**. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Recorrido: Estado de Pernambuco. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur291880/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

²⁹ *Ibidem*, p. 15.

³⁰ ACO n.1.331 AgR/GO, ACO n. 879/PB, AI n. 779.630 AgR/SP, ACO n. 1.454 AgR/PB e ACO n. 790 AgR/SC.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 610.517/RJ**. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Casa da Moeda do Brasil – CMB. Relator: Min. Celso de Mello, 23 de junho de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur268218/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

³² BRASIL. **Lei n. 5.895, de 19 de junho de 1973**. Autoriza o Poder Executivo a transformar a autarquia Casa da Moeda em empresa pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5895.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

impressão de selos postais e fiscais federais e títulos da dívida pública federal, a teor do artigo 2º da referida lei.³³

Portanto, por um lado, a CMB não está sujeita à incidência do ISSQN sobre os serviços de composição gráfica em papel moeda, moeda metálica e selo postal, vez que, nesses casos, não está explorando atividade econômica, e sim prestando, por delegação, serviço público próprio da União, o que atrai a imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, “a”, da Constituição de 1988 pelo critério do serviço público.

Agora, quanto às suas demais atividades, a CMB atuaria, segundo o relator, em regime de concorrência com outros agentes do mercado. A rigor, não se verifica na Constituição de 1988 – tampouco no ato de criação da empresa estatal – atribuição para que União confeccione fichas telefônicas e preste serviço de composição gráfica sob encomenda para terceiros. Essas atividades são desempenhadas pela empresa pública como um agente do mercado, não como instrumentalidade estatal no cumprimento das suas finalidades precípuas, o que foi bem colocado no RE n. 592.752 AgR/RJ.³⁴ Quanto a esses empreendimentos, conclui-se que não cabe estender-lhe a imunidade tributária.

A lógica por trás da extensão da imunidade tributária recíproca às atividades em que a ECT até mesmo concorre com particulares, sem qualquer teor de serviço público em sentido estrito, é permitir que se preste o serviço postal a todas as regiões do país a despeito do seu caráter deficitário. Trata-se de caso à parte na jurisprudência do STF em que foram deixados de lado os critérios do serviço público e da exclusividade diante das particularidades inerentes à atividade postal, que é de manutenção irrenunciável pela União Federal e que é financeiramente insustentável nas regiões mais ermas do Brasil. Como já se disse, por se tratar de hipótese

³³ “Art. 2º A Casa da Moeda do Brasil terá por finalidade, em caráter de exclusividade, a fabricação de papel moeda e moeda metálica e a impressão de selos postais e fiscais federais e títulos da dívida pública federal.”

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 592.752/RJ**. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Casa da Moeda do Brasil – CMB. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 14 de abril de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur260962/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

isolada e calcada nas peculiaridades do serviço público posto em questão, parece equivocado usá-la como base para futuros precedentes e projeções.

5. A COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA COMO IMPEDITIVO PARA A IMUNIDADE RECÍPROCA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Outro aspecto importante levado em consideração pelo Pretório Excelso na sua jurisprudência para aferir a aplicabilidade da imunidade recíproca é a composição acionária da empresa estatal postulante.

Em relação às empresas públicas, cujos titulares do capital são sempre entes públicos segundo o artigo 3º da Lei n. 13.303/2016,³⁵ é intuitivo identificar a relação da executora do serviço público como *longa manus* da pessoa política, que lhe conferiu patrimônio quando da sua constituição e para a qual eventuais resultados positivos seus serão revertidos, aproximando-se, ainda que não integralmente, do regime autárquico. Diante dessa afinidade entre ente público e empresa pública, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se mostra tendente a estender-lhe a salvaguarda constitucional. Por outro lado, as sociedades de economia mista, que pressupõem a participação de capital privado na sua estrutura por definição do artigo 4º da mesma lei,³⁶ apresentam indícios de capacidade contributiva e de intuito lucrativo na consecução das suas atividades, que são fatores contrários à aplicação da imunidade tributária às empresas estatais. Vale recordar que ainda não foi cancelada – embora possa se cogitar da sua parcial revogação tácita – a Súmula n. 76 do STF, a

³⁵ “Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

³⁶ “Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.”

qual expressamente repudia a extensão da salvaguarda às sociedades de economia mista.

A esse respeito, tem destaque na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), sociedade de economia mista federal responsável pela administração dos portos.

5.1. O caso da CODESP como embrião das discussões relativas ao critério da composição acionária

O primeiro dos julgados envolvendo a CODESP é o RE n. 253.472/SP.³⁷ Na origem, a empresa estatal se insurgia contra a imposição do IPTU e de taxas municipais pelo município santista sobre os imóveis que compõem o acervo do Porto de Santos, dos quais tem apenas o domínio útil. Alegou que esses bens compõem o patrimônio da União, blindado contra o poder de tributar por força do artigo 150, VI, “a”, da Constituição de 1988.

O relator, ministro Marco Aurélio, manteve posicionamento pessoal e negou a imunidade à empresa, ao argumento de que a administração portuária seria atividade econômica, sobre a qual deveria incidir o óbice do artigo 150, § 3º, bem como o do artigo 173, § 2º, ambos da Constituição de 1988. Nessa mesma linha, votaram os ministros Cezar Peluso e Ricardo Lewandowski.

Inaugurando a divergência, o ministro Joaquim Barbosa iniciou seu voto com três constatações no que toca à adequação constitucional da salvaguarda tributária:

- 1) A imunidade tem por objetivo impedir que os entes federados utilizem a tributação para retaliar uns aos outros, para induzir comportamento político desejado ou para obter vantagens capazes e pôr em risco o adequado desenvolvimento regional, previsto no art. 3º da Constituição;

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 253.472/SP**. Recorrente: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Recorrido: Município de Santos. Relator: Min. Marco Aurélio, 01 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur186591/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

- 2) A salvaguarda é oferecida em detrimento do direito de outros entes arrecadarem recurso úteis à obtenção de seus objetivos institucionais;
- 3) A proteção refere-se aos interesses públicos primários, distanciados da questão da capacidade contributiva e do intuito de aumento patrimonial individual.³⁸

Como desdobramento dessas constatações, o ministro propôs um teste de três estágios de cuja aprovação deve depender a concessão da imunidade tributária recíproca:

- 1) A imunidade é “subjativa”, isto é, ela se aplica à propriedade, bens e serviços utilizados na satisfação dos objetivos institucionais imanescentes do ente federado, cuja tributação poderia colocar em risco a respectiva autonomia política. Em consequência, é incorreto ler a cláusula de imunização de modo a reduzi-la a mero instrumento destinado a dar ao ente federado condições de contratar em condições mais vantajosas, independentemente do contexto;
- 2) Atividades de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação, por apresentarem-se como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política. Em decorrência, a circunstância de a atividade ser desenvolvida em regime de monopólio, por concessão ou delegação, é de todo irrelevante;
- 3) 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. Em princípio, o sucesso ou a desventura empresarial devem pautar-se por virtudes e vícios próprios do mercado e da administração, sem que a intervenção do Estado seja favor preponderante.³⁹

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 253.472/SP**. Recorrente: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Recorrido: Município de Santos. Relator: Min. Marco Aurélio, 01 de fevereiro de 2011. p. 30. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur186591/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 253.472/SP**. Recorrente: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Recorrido: Município de Santos. Relator: Min. Marco Aurélio, 01 de fevereiro de 2011. p. 30-31.

A CODESP, por seu turno, tem êxito nos três estágios do teste segundo o relator, que assevera que a administração dos portos marítimos, fluviais e lacustres é, sim, serviço público, e que não há lesão potencial à livre concorrência, nem ao dever fundamental de pagar tributos. Isso, pois a União detinha 99,97% das ações da empresa em 2007, época em que debatido o caso, evidenciando-se que a exploração portuária como instrumentalidade estatal sobrepunha-se ao intuito lucrativo. Ademais, a CODESP não opera em mercado de livre acesso. Nos dizeres do ministro relator, acompanhado pela maioria, “[c]uida-se, portanto, de uma entidade derivada, criada com a finalidade de executar um mister que a Constituição atribuiu à própria União”.⁴⁰

A posição do relator também acabou prevalecendo no AI n. 551.556 AgR/SP,⁴¹ AI n. 351.888 AgR/SP,⁴² AI n. 558.682 AgR/SP,⁴³ RE n. 462.704 AgR/SP,⁴⁴ todos envolvendo a CODESP.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur186591/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 253.472/SP**. Recorrente: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Recorrido: Município de Santos. Relator: Min. Marco Aurélio, 01 de fevereiro de 2011. p. 35. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur186591/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 551.556/SP**. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 01 de abril de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur190248/false>. Acesso em: 21 de dez. 2025.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 351.888/SP**. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 22 de agosto de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur196721/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 558.682/SP**. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 19 de junho de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210839/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 462.704/SP**. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Luiz Fux, 01 de fevereiro de 2013.

5.2. A participação das companhias estaduais de saneamento básico na formação do critério da composição acionária: cotejo entre CESAN, COGERH e CASAN

Raciocínio similar foi aplicado à Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN) na ACO n. 2.730 AgR/DF.⁴⁵ O Agravo Regimental fora interposto pela União Federal em face da decisão do relator que conheceu parcialmente de ação cível originária e, na parte conhecida, deu-lhe provimento para conceder a imunidade tributária recíproca à empresa estatal autora e declarar inexigíveis os impostos federais sobre bens, rendas e serviços da empresa utilizados na satisfação de seus objetivos institucionais.

Nas razões do seu agravo regimental, a União suscitou o cabimento da Súmula n. 76 do STF, ainda não cancelada, bem como a possibilidade de participação de capital privado na empresa autora, o que tornaria inaplicável, a seu ver, a imunidade tributária à sociedade de economia mista em questão. Asseverou também que a cobrança de tarifas dos usuários pelo serviço ofertado afastaria a possibilidade de aplicação da salvaguarda tributária por força do artigo 150, § 3º, da Constituição de 1988, e que a atuação econômica do Estado na matéria de saneamento sem oneração tributária geraria um desequilíbrio concorrencial.

Em síntese, segundo o relator, ministro Edson Fachin, a CESAN atende aos critérios do serviço público e da exclusividade, sendo que a participação privada no seu quadro societário é irrelevante, pois não haveria comprovação de que CESAN tenha como intuito primordial auferir lucro. Ainda, não existiria risco ao equilíbrio concorrencial ou à livre iniciativa, pois o serviço público de saneamento básico configuraria monopólio natural. Por fim, quanto ao argumento da tarifa, entendeu o relator que a cobrança do preço público, isoladamente considerada, não

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur223137/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 2.730/DF**. Agravante: União. Agravado: Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN. Relator: Min. Edson Fachin, 03 de abril de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur365598/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

configuraria fator de descaracterização da regra imunizante prevista no artigo 150, VI, “a”, da Constituição.

A proteção constitucional também foi estendida na ACO n. 2.149 AgR⁴⁶ à Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), atuante no Estado do Ceará, pois, segundo o ministro Luiz Fux, relator, apesar de constituída como sociedade de economia mista, o percentual de participação do Estado do Ceará no capital social da empresa é de 99,9996%, tratando-se, sobretudo, de empresa de capital fechado que executa serviço público com exclusividade.

Contudo, não assistiu melhor sorte à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) na ACO n. 1.460 AgR/SC.⁴⁷ A empresa estatal havia proposto ação cível originária em face da União a fim de obter o reconhecimento de sua imunidade tributária sobre os serviços públicos de tratamento e distribuição de água potável e coleta, disposição e tratamento de esgoto. No mérito, sustentava merecer a imunidade tributária recíproca por ser braço executor do Estado, prestando serviço público essencial e suprindo carências e falhas do mercado, em especial dos sistemas deficitários, com base na técnica do subsídio cruzado, viabilizando a gestão do saneamento em municípios não atraentes para a iniciativa privada. Ainda, a seu ver, a composição acionária da CASAN, bem como a distribuição de lucros e o pagamento de bônus aos executivos por ocorrência de resultados positivos no exercício financeiro não seriam obstáculos ao reconhecimento da imunidade tributária à Companhia. Quanto à sua estrutura, diz que:

o Estado de Santa Catarina é acionista majoritário em todas as entidades acionistas da CASAN, quais sejam, SC Parcerias S/A (100%),

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 2.149/DF**. Agravante: União. Agravado: Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH. Relator: Min. Luiz Fux, 19 de outubro de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur375548/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.460/SC**. Agravante: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Agravado: União. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur333139/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

CODESC (98,7%) e CELESC (20,04%), além de ser detentor da maioria absoluta do capital social votante da CASAN.⁴⁸

De fato, as ações negociadas na Bolsa de Valores correspondem ao ínfimo percentual de 0,0046% das ações preferenciais da CASAN. Contudo, o relator, ministro Dias Toffoli, não se mostrou convencido pelos argumentos da companhia catarinense, apesar de reconhecer que a empresa atendia, sim, à primeira etapa do teste da imunidade proposto pelo ministro Joaquim Barbosa, na medida em que presta serviço público primário de abastecimento de água e tratamento de esgoto. O fator crítico para que lhe fosse negada a imunidade tributária é que, a despeito de, tal qual a CODESP e a CESAN, a participação privada direta no capital ser inferior a 1%, as entidades detentoras de grande parcela do capital social da companhia tinham elas próprias considerável presença privada na sua estrutura.

Pela análise de seu controle acionário, ficou demonstrado:

que o percentual de participação do Estado de Santa Catarina no capital social da empresa é de apenas 61,25%, outros 20,4% são atribuídos à Celesc e à Codesc, órgãos da administração indireta catarinense e outros 18,35% são da SC Parcerias, sociedade anônima vinculada ao Gabinete do Governador do Estado de Santa Catarina, e o restante, que não chega a representar 0,01% das ações pertencem a acionistas diversos (pessoas físicas e jurídicas).⁴⁹

Portanto, diferentemente do caso da CODESP, que tinha 99,97% do capital pertencente diretamente à União Federal, para se alcançar 99,99% das ações da CASAN, seria necessário somar a participação do ente

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.460/SC**. Agravante: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Agravado: União. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de dezembro de 2015. p. 16. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur333139/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.460/SC**. Agravante: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Agravado: União. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de dezembro de 2015. p. 20. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur333139/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

federativo com a de outros três entes da Administração Pública do Estado, que juntos totalizam 38,75% do seu capital social.

A fim de evitar que a desoneração fiscal gerasse indiretamente benefícios a empresas com escopo lucrativo ou executoras de atividade econômica em sentido estrito, o ministro relator entendeu cabível perquirir a estrutura societária de cada uma dessas entidades que detinham 38,75% do capital da CASAN.

Em relação à primeira delas, Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), essa:

conta com apenas 20,04% do seu capital social sob poder do Estado, sendo seu segundo maior acionista a PREVI (14,46%) e o terceiro a TARPON (13,43%), ambas entidades privadas, detentoras de investimentos diversos, com intento lucrativo.

A CELESC, ademais, se estrutura em forma de holding e mantém participação acionária em empresas afins do setor elétrico e da área de infraestrutura (tal como a CASAN, mas não somente), o que denota a persecução de retorno financeiro (e não apenas prestação de serviço público) através de investimentos nesses setores.⁵⁰

A CODESC, por sua vez, apesar de possuir distribuição acionária significativamente entregue ao Estado de Santa Catarina, 98,7%, tinha em seu estatuto social a expressa previsão de obtenção de lucros. Quanto à SC Parcerias/AS (SCPar), inseria-se entre os seus objetivos institucionais declarados a negociação de participações acionárias e a participação do capital de empresas públicas ou privadas, o que demonstrava inequivocamente a atuação econômica da aludida sociedade.

Diante da peculiar configuração societária da CASAN, que, a despeito de prestar serviço público, desempenhava atividade econômica com persecução e distribuição de lucro em benefício dos agentes econômicos privados que participam de seu capital social, verificou-se no

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.460/SC**. Agravante: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Agravado: União. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de dezembro de 2015. p. 21. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur333139/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

caso potencial risco ao equilíbrio concorrencial e à livre iniciativa com a desoneração tributária.

5.3. O caso da SABESP: fortalecimento do critério da composição acionária e da aplicabilidade da imunidade tributária recíproca às empresas estatais

Frente a tantos casos semelhantes, embora com nuances próprias que levassem a resultados distintos, o Supremo Tribunal Federal se viu diante da necessidade de pôr fim à controvérsia e bem definir a relevância da composição acionária na aplicabilidade da imunidade recíproca. Assim, foi submetida à Repercussão Geral a discussão associada ao Tema n. 508, sobre:

se a imunidade tributária recíproca alcança, ou não, sociedade de economia mista cuja composição acionária é objeto de negociação em bolsa de valores e distribui lucros a investidores públicos e privados, em razão das atividades desempenhadas.⁵¹

O caso-paradigma desse tema foi o RE n. 600.867/SP,⁵² interposto pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) em face do Município de Ubatuba, em sede de execução fiscal referente ao IPTU. A sentença reconheceu a imunidade da SABESP quanto ao recolhimento do IPTU relativo a imóvel afetado à consecução de suas atividades, mas o Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio da sua 15ª Câmara de Direito Público, deu provimento à apelação para julgar

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 600.867/SP**. Recorrente: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Recorrido: Município da Estância Balneária de Ubatuba. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 10 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral3301/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 600.867/SP**. Recorrente: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Recorrido: Município da Estância Balneária de Ubatuba. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432798/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

improcedentes os embargos à execução que a companhia havia oposto. Nas suas razões recursais, em síntese, arguiu a empresa estatal que é prestadora de serviço público em caráter não concorrencial, sem visar o lucro, e que a extensão da salvaguarda constitucional se justificaria em razão da responsabilidade subsidiária que tem o Poder Público que a instituiu para com seus débitos, de modo que a pessoa política, incontestavelmente titular da imunidade recíproca, acabaria sendo indiretamente afetada pela tributação.

O relator, ministro Joaquim Barbosa, pontuou que a SABESP tem o capital aberto, com ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo e na Bolsa de Valores de Nova Iorque. Prosseguiu afirmando que:

No terceiro trimestre de 2013, a recorrente obteve um lucro líquido de R\$ 475,0 milhões, um avanço de 31,3% sobre o lucro líquido do terceiro trimestre de 2012.

Aliás, em 15.07.2013, a agência Moody's considerou a recorrente investimento viável para rentabilidade, ou, no jargão, "atribuiu-lhe grau de investimento".

Sem prejuízo do ganho de capital auferido com a eventual negociação direta das ações, os investidores na SABESP também fazem jus à distribuição de lucros, sob as formais legais admissíveis, como dividendos, juros sobre capital próprio, debêntures, partes negociáveis.⁵³

Assim, posicionou-se no sentido de que circunstância de o sócio majoritário ser uma pessoa política é de todo irrelevante, pois, se o Estado de São Paulo optou por prestar serviços que crê serem essenciais por meio de uma pessoa jurídica capaz de distribuir lucros, há capacidade contributiva e, conseqüentemente, não existiria risco ao pacto federativo apto a atrair a regra imunizante.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 600.867/SP**. Recorrente: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Recorrido: Município da Estância Balneária de Ubatuba. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 30 de setembro de 2020. p. 8. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432798/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

O posicionamento do relator alcançou maioria na corte, tendo sido contestado apenas pelos ministros Luís Roberto Barroso e Cármen Lúcia. Aquele iniciou a divergência ao considerar que a presença da sociedade de economia mista em bolsa de valores não deveria ser levada em consideração na aplicação da imunidade tributária, eis que o fato de o Poder Público haver optado pela delegação de determinado serviço público não deve ter o efeito de onerar a sua prestação em regime não concorrencial. Ao cabo, na visão do ministro, o impacto tributário tenderia a ser repassado no preço da tarifa, sem que se afetassem as margens e lucro da equação econômico-financeira, o que levaria o princípio da modicidade tarifária a sair prejudicado. Alertou a ministra Cármen Lúcia, por sua vez, que o reconhecimento de imunidade recíproca somente às empresas estatais com o capital social exclusivamente público poderia causar desequilíbrio na prestação do serviço público de saneamento básico e inibir investimentos nas ações relacionadas à universalização e ao alcance dessa atividade essencial para dignidade da pessoa humana.

Ao fim, prevaleceu o entendimento do relator, e foi fixada a tese atrelada ao Tema n. 508 da Repercussão Geral, que formalizaria o ingresso do critério da composição acionária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Sociedade de economia mista, cuja participação acionária é negociada em Bolsas de Valores, e que, inequivocamente, está voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas, não está abrangida pela regra de imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição, unicamente em razão das atividades desempenhadas.⁵⁴

Ao cabo dessa exposição, é possível concluir que em relação ao tema da aplicabilidade da imunidade tributária recíproca às empresas

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 600.867/SP**. Recorrente: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Recorrido: Município da Estância Balneária de Ubatuba. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 30 de setembro de 2020. p. 95-96. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432798/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

estatais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é a necessária conjugação de três critérios: o do serviço público, o da exclusividade e o da composição acionária.

Portanto, as empresas estatais, quando prestadoras de serviço público em exclusividade, permanecem destinatárias da imunidade tributária mesmo se detentoras de resultados positivos, desde que revertidos em favor das suas finalidades essenciais e que não sejam distribuídos a terceiros, ainda que entes igualmente estatais, sobretudo quando também dotados de intuito lucrativo.

6. O TEMA N. 1.122 DA REPERCUSSÃO GERAL: REVISITANDO O CRITÉRIO DA EXCLUSIVIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

Em 18/12/2020, o Supremo Tribunal Federal reconheceu por unanimidade Repercussão Geral ao Tema n. 1.122, assim descrito:

Recurso extraordinário em que se discute à luz dos artigos 150, VI, a, § 2º e § 3º, e 173, § 2º da Constituição Federal a regra da imunidade tributária recíproca considerando-se a situação concreta de viabilização do direito de moradia a famílias de baixa renda, executada por sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, cuja participação societária pertence quase que integralmente ao Estado.⁵⁵

O recurso-paradigma se origina a partir de execução fiscal ajuizada pelo Município de São Paulo visando à cobrança do IPTU contra a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). A companhia apresentou exceção de pré-executividade

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.289.782 RG/SP**. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. Relator: Luiz Fux, 08 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral11462/false>. Acesso em: 15 jan. 2026.

sustentando que seria beneficiária da imunidade recíproca, no que obteve êxito em primeira e segunda instâncias.

A fim de elucidar a situação de fato da companhia e esclarecer os argumentos utilizados, cumpre transcrever as considerações com base nas quais a Câmara julgadora confirmou a extinção do feito executivo:

No mérito, conforme o estatuto social da Companhia, em seu artigo 2º, inciso I, seu objeto é, primeiramente, “elaborar ou contratar a elaboração de projetos e suas implantações e promover medidas de apoio à realização de planos e Programas Estaduais e/ou Municipais de habitação prioritários para o atendimento à população de baixa renda, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo.” [...].

Todas essas previsões atestam que a atuação da CDHU se dá no sentido de produzir as condições materiais para a concretização do direito à moradia, um dos direitos sociais assegurados pelo artigo 6º da Constituição Federal. [...].

Ora, nada caracteriza melhor a ausência de concorrência entre duas entidades no mercado do que o fato de que, enquanto uma atua buscando o lucro, a outra o faz sem tê-lo em vista, única razão pela qual é possível a esta última atuar em áreas que não oferecem oportunidades lucrativas. Esse é precisamente o caso da atuação da CDHU, conforme demonstrado pelos balanços financeiros da companhia disponíveis no portal eletrônico da Fazenda Estadual de São Paulo, que vem acumulando prejuízos todos os anos desde 2014, o que atesta o caráter deficitário de sua atividade. [...].

[...]. Isso para não citar o fato de que o Governo do Estado de São Paulo detém 99,9% das ações da companhia, conforme o relatório anual de sustentabilidade 2017, disponível na seção de balanços de empresas públicas do sítio virtual da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.⁵⁶

⁵⁶ ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (14ª Câmara de Direito Público). **Apelação / Remessa Necessária 1521885-90.2018.8.26.0090**. Apelante: Município de São Paulo. Apelado: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Relatora: Silvana Malandrino Mollo, 31 de outubro de 2019. p. 6-9. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=1521885-90.2018&foroNumeroUnificado=0090&>

A edilidade paulista, então, interpôs recurso extraordinário com agravo para levar o debate à Suprema Corte. O ente político pautou a sua argumentação no critério da estrita forma jurídica, afirmando que se trata de pessoa jurídica de direito privado, pelo que mereceria tratamento igual ao das demais empresas privadas. Argumentou também que a recorrida atua em atividade econômica e, sobretudo, que a CDHU não atua em regime de exclusividade. Conceder-lhe a imunidade recíproca caracterizaria afronta ao princípio da livre concorrência.

A companhia, por sua vez, defendeu que atua como instrumento da política habitacional do Governo do Estado de São Paulo, focada na população de baixa renda, que não é público-alvo do mercado imobiliário regular. Não haveria, desse modo, prejuízo à livre concorrência. Já que presta atividade com natureza de serviço público e prevalece a participação do estado-membro na sua composição acionária, a empresa estatal atenderia a todos os critérios estabelecidos pela jurisprudência para a fruição da imunidade.

Esse recurso-paradigma é apenas um dentre oito outros recursos extraordinários que chegaram à Corte Superior envolvendo a CDHU, o Município de São Paulo, e a questão da imunidade recíproca.⁵⁷ Em casos idênticos, em que a CDHU figurava como recorrente, as turmas da corte consignaram que a companhia, dedicada à construção de habitação popular, não prestava serviço público em caráter exclusivo, tendo em vista que esses programas de acesso à moradia de interesse social estariam abertos a diversas empreiteiras e agentes financeiros que atuam no segmento da construção civil, pelo que não seria possível estender-lhe a salvaguarda constitucional.

A discussão é pertinente e inaugura um debate que ainda não foi travado na Suprema Corte, pois as empresas estatais agraciadas com a imunidade recíproca na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até

dePesquisaNuUnificado=1521885-90.2018.8.26.0090&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO &dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO. Acesso em: 15 jan. 2026.

⁵⁷ ARE 1236338 AgR-segundo / SP, RE 1274301 AgR / SP, RE 1274312 AgR / SP, RE 1274309 AgR / SP, RE 1274304 AgR / SP, RE 1272614 AgR / SP, ARE 1270722 AgR-segundo / SP e RE 1274304 AgR / SP.

então eram todas prestadoras de serviços públicos aos quais o regime de exclusividade já é um dado inerente, seja no plano jurídico – a exemplo do serviço postal, do serviço de administração portuária e do serviço de manutenção de infraestrutura aeroportuária, todos atribuídos em monopólio à União pelo texto constitucional –, seja no plano fático – em que despontam as empresas de saneamento básico, que detêm monopólio natural sobre o serviço. A Suprema Corte apenas rechaçava a imunidade sob o fundamento de se tratar de atividade econômica em sentido estrito, ou porque a estrutura societária revelava intuito lucrativo. Não se tem notícia de precedente em que, a despeito da composição acionária e da natureza da atividade, a exclusividade foi fator crítico para a aplicabilidade da imunidade recíproca.

Há hipótese na qual os ministros tiveram de se debruçar sobre o regime de prestação do serviço, relativo ao RE n. 580.264/RS.⁵⁸ Na origem, tratava-se de Mandado de Segurança impetrado pelo Grupo Hospitalar Conceição, sociedade de economia mista federal, com a pretensão de que o Estado do Rio Grande do Sul se abstivesse de cobrar impostos. No seu voto, a ministra Ellen Gracie delimitou com precisão a composição da companhia recorrente:

O Grupo Hospitalar Conceição é uma sociedade de economia mista cujas ações pertencem, na sua quase totalidade à União, que não apenas a controla como detém 99,9% da sua titularidade. A União, com isso, passou a destinar os hospitais que compõem o grupo ao atendimento da população para cumprimento do seu dever de prestar serviços de saúde.

O Hospital Fêmina é um hospital materno-infantil, dedicado à obstetrícia. O Hospital Cristo Redentor é um hospital voltado predominantemente ao pronto atendimento de emergência (traumatologia, queimados etc.). O Hospital Conceição é um hospital geral, realizando internações, atendimentos de emergência e

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 580.264/RS**. Recorrente: Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 06 de outubro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur199639/false>. Acesso em: 16 jan. 2026.

ambulatorial. Todos atendem exclusivamente pelo SUS, sendo mantidos por verbas orçamentárias, sem qualquer contraprestação por parte dos usuários.⁵⁹

Apesar de ter sido concedida a segurança em primeiro grau, a sentença foi revertida pelo tribunal, levando o Grupo Hospitalar Conceição a interpor recurso extraordinário ao STF, ao qual a Corte deu provimento por maioria. Do precedente, foi possível extrair, em síntese, que a prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista, quando não tiver por finalidade a obtenção de lucro – e, portanto, não ocupar o mesmo espaço que a iniciativa privada –, corresponderia à própria atuação do Estado, pelo que seria lícita a extensão da salvaguarda constitucional.

7. O TEMA N. 1.398 DA REPERCUSSÃO GERAL: INDICATIVO DE SUPERAÇÃO DO IMPEDITIVO DA COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA

Em 17/05/2025, foi reconhecida a Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal do Tema n. 1.398, com a pretensão de definir o alcance da imunidade tributária recíproca sobre imóveis pertencentes à sociedade de economia mista de capital aberto afetados à prestação de serviço público.

O caso foi originado pelo ajuizamento de execução fiscal pelo Município de Juiz de Fora, tendo por objeto créditos tributários de IPTU e Contribuição sobre a Iluminação Pública de imóvel de propriedade da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), afetados à concessão de serviço público de energia junto à União.

O argumento da empresa de que a prestação de serviço público essencial, de competência da União, e da reversibilidade dos imóveis objeto de concessão de serviços públicos atrairiam a imunidade recíproca sobre o

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 580.264/RS**. Recorrente: Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 06 de outubro de 2011. p. 64-65. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur199639/false>. Acesso em: 16 jan. 2026.

imóvel foi rejeitado pelo Juízos de 1^a e 2^a instâncias em razão da natureza privada pessoa jurídica e dos bens imóveis que compõem sua propriedade.

A controvérsia foi inicialmente compreendida como abrangida pelo Tema n. 508 de Repercussão Geral, tendo sido devolvida pelo Supremo Tribunal Federal ao Tribunal de Justiça de origem para sobrestamento, que o remeteu novamente elegendo-o como representativo de controvérsia diversa.

Apenas o voto do relator, ministro Dias Toffoli, foi apresentado no sentido de prover o recurso da CEMIG,⁶⁰ reconhecendo a aplicação da imunidade recíproca aos imóveis de estatal afetados ao serviço público de energia elétrica, sugerindo a seguinte tese:

A imunidade tributária recíproca (art. 150, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal) aplica-se aos imóveis das estatais afetados a serviço público essencial por elas prestado e reversíveis ao Poder Público para fins de afastamento do IPTU, ainda que participem de bolsa de valores.

O ministro justificou o posicionamento pela necessidade de redução dos impactos tributários por meio da imunidade tributária recíproca para afastar o IPTU sobre bens imóveis de estatais afetados à prestação de serviço público, o que se alinha à divergência do Tema n. 508 de repercussão geral.

Distinguiu também a situação dos imóveis da CEMIG e da SABESP (Tema n. 508 de repercussão geral), pois, neste o imóvel seria a sede da empresa e não estaria relacionado diretamente ao serviço público, nem estaria cedido à empresa paulistana. O *distinguishing* desloca a importância do critério subjetivo – composição acionária – para o objetivo, da vinculação do imóvel à prestação de serviço público.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1.317.330/MG**. Recorrente: Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG. Recorrido: Município de Juiz de Fora. Relator: Min. Dias Toffoli, 23 de março de 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6134534>. Acesso em: 13 jun. 2026. O voto está disponível em https://arq.migalhas.com.br/arquivos/2026/3/4537F025DAD4B6_votodiasoffoli.pdf.

O voto pondera a existência de ações negociadas em bolsas de valores e a distribuição de lucros e o interesse público, adotando a premissa dos estágios estabelecidos pelo ministro Joaquim Barbosa no RE n. 253.472, que tratou sobre a CODESP, apresentados no item 5.1 deste trabalho.

No entender do ministro Dias Toffoli, a imunidade recíproca restrita aos imóveis afetados ao serviço público e reversíveis ao Poder Público concedente seria um instrumento destinado a possibilitar ao beneficiário uma condição mais vantajosa.

No segundo estágio, a essencialidade do serviço de energia elétrica, e a modicidade tarifária, afastariam a destinação primordial ao aumento do patrimônio estatal e de particulares. E eventuais lucros, apesar de distribuídos aos sócios particulares, resultariam em receita pública ao ente a qual integra a entidade privada.

No último estágio, com fundamento na proporcionalidade, a imunidade não ofenderia os princípios da livre concorrência, livre exercício de atividade profissional ou econômica, desde que limitada aos imóveis afetados ao serviço público e reversíveis ao Estado.

A imunidade, no caso, seria restrita ao IPTU, não abrangendo impostos indiretos (ICMS e IPI) sobre energia elétrica, e limitada aos bens imóveis relacionados diretamente ao serviço público e dotados de reversibilidade ao Poder Público concedente.

A conclusão sugere distinção entre sociedades de economia mista de capital aberto, que mesmo prestando serviço público, não estariam abrangidas pela imunidade tributária em razão da sua composição societária, e sociedades de economia mista de capital aberto, concessionária de serviço público, pelo reconhecimento da imunidade em relação ao IPTU sobre os imóveis afetados à respectiva atividade e reversíveis ao poder concedente.

A posição de concessionária de serviço público, então, investe a entidade de capital aberto em posição de vantagem em detrimento das demais, e não obsta a distribuição dos lucros, que foi questão

preponderante no Tema n. 508 da repercussão geral para afastar a imunidade.

O fundamento do voto, de que independente da distribuição dos lucros, algum recurso seria revertido ao orçamento público aparentemente diverge da tese que prevaleceu no precedente vinculante relacionado à SABESP, pois possui aptidão de ampliar os lucros dos sócios privados.

Caso este venha a prevalecer, os requisitos atuais – da exclusividade do serviço público e da composição acionária – estariam restritos às empresas estatais prestadoras de serviços públicos que não sejam objeto de concessão. Nas estatais concessionárias de serviço público, o elemento da composição acionária se tornaria critério secundário, priorizando-se a vinculação do imóvel à prestação do serviço público e a modicidade tarifária.

Na atualidade, o ministro Flávio Dino pediu destaque do julgamento virtual, que será reiniciado no plenário físico, momento em que o debate entre o critério da composição acionária será aprofundado.

8. CONCLUSÃO

O Estado Democrático de Direito contemporâneo, e o modelo processual adotado de precedentes vinculantes, aproximando o sistema brasileiro da *civil law* ao da *common law*, impõe a superação de decisões tópicas, e argumentos contraditórios, por meio da uniformização e universalização dos respectivos precedentes. Uma nova oportunidade de apreciação sobre algum aspecto não revelado em precedente anterior não deve tornar possível nova rodada de discussão completamente afastada da construção jurisprudencial existente até o momento, sob o risco de afrontar o artigo 926 do CPC, que determina o dever de uniformização, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência.

Com fundamento nos precedentes objeto da análise, torna-se possível sistematizar critérios que de fato tornam coerentes decisões do STF a respeito da aplicabilidade da imunidade recíproca sobre as estatais.

Encontram-se superados os critérios da estrita forma jurídica, que deu lastro à edição da Súmula n. 76 do STF em 1963, e preponderou até 2004, pela importância dada à atividade pública prestada, e o do subsídio cruzado, em que a imunidade tributária possibilita o fomento da materialização das competências do ente público por meio da empresa estatal a ele vinculada.

O efeito imediato do reconhecimento de uma imunidade é o impacto sobre a receita tributária. Neste caso, os recursos arrecadados por estas empresas estatais prestam-se a custear as atividades estatais de competência do próprio ente público ao qual se encontram vinculadas, convertendo-se a imunidade em verdadeiro subsídio à prestação do serviço público.

Por outro lado, surge incompatibilidade com as atividades de exploração econômica, pois neste caso a limitação ao poder de tributar se reduz a mero subsídio de atividade privada, com aptidão de afrontar os princípios gerais da ordem econômica, principalmente a livre iniciativa e a livre concorrência (art. 170, *caput*, IV, da CF/88).

O terceiro critério identificado no estudo, e que permanece vigente, é o da exclusividade na prestação do serviço público, o que permite inclusive considerar uma empresa estatal como imune a certos impostos, e não imune a outros, em razão da sua atuação mista, como é o caso da Casa da Moeda do Brasil.

O Tribunal irá decidir, no Tema n. 1.122 da Repercussão Geral, sobre o seu real alcance face a serviços públicos exercidos em paralelo a outros agentes econômicos, mas com viés assistencial. A preponderar o critério da exclusividade na prestação de serviço público na forma existente até então, apesar da dedicação da empresa estatal à construção de habitação popular se identificar com um serviço de natureza pública, a abertura da atividade a diversas empreiteiras e agentes financeiros que atuam no segmento da construção civil impossibilitaria o reconhecimento da imunidade recíproca.

Em relação a este terceiro critério, da exclusividade na prestação do serviço público, surge hipótese de impedimento ao gozo da imunidade

recíproca, qual seja, a composição acionária, consagrada em definitivo no Tema n. 508 da Repercussão Geral. O fato de distribuir lucros a acionistas particulares ocupantes de parcela considerável da sua estrutura societária denota o viés lucrativo do empreendimento, afastando a pessoa jurídica da ideia de uma instrumentalidade estatal, o que vai de encontro à finalidade da imunidade tributária recíproca na ordem constitucional.

Novamente a Corte irá apreciar a tensão entre a composição acionária das empresas estatais (critério subjetivo) e a afetação do bem público à prestação de serviço público (critério objetivo), especialmente no Tema n. 1398. O voto inaugural prioriza a característica do bem imóvel e a modicidade tarifária em detrimento da proteção do fomento ao lucro privado, o que reduz a proteção contra o desvirtuamento da imunidade construída pelo precedente anterior.

O contributo do trabalho à advocacia pública municipal se relaciona à incidência do IPTU sobre bens imóveis que não se caracterizam como elemento da prestação exclusiva de serviço público, como, por exemplo, os destinados à moradia das companhias de habitação, destinados à exploração econômica. Preocupação similar ocorre com a possível superação da hipótese da composição acionária, até então impeditiva de aplicação da imunidade recíproca em razão do critério da prestação exclusiva de serviço público, por se prestar a, por vias transversas, ampliar os lucros dos acionistas em detrimento da redução da receita tributária municipal, tendo o primeiro voto deferido à imunidade exclusivamente ao IPTU.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 7.866/MG*. Recorrente: Banco do Brasil. Recorrida: Fazenda Municipal. Relator: Min. Ozimbo Nonato, 15 de setembro de 1948. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/colac24887/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 76*. As sociedades de economia mista não estão protegidas pela imunidade fiscal do art. 31, V, a, Constituição Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=4104>. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1, de 17 de Outubro de 1969*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Lei n. 5.895, de 19 de junho de 1973. *Autoriza o Poder Executivo a transformar a autarquia Casa da Moeda em empresa pública e dá outras*

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5895.htm. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 90.470/PB*. Recorrente: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS- E.C.T. Recorrida: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Relator: Min. Cordeiro Guerra, 26 de março de 1982. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur121652/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 113.055/SP*. Recorrente: FEPASA - FERROVIA PAULISTA S/A. Recorrido: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relator: Min. Djaci Falcão, 13 de novembro de 1987. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur145120/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário n. 104.236/MG*. Recorrente: UNIÃO FEDERAL. Recorrido: BANCO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. S.A. Relator: Min. Sydney Sanches, 06 de maio de 1988. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur144969/false>. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário n. 229.696/PE*. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Edgar Henrique da Silva. Relator: Min. Ilmar Galvão, 19 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur99413/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário n. 407.099/RS*. Recorrido: Município de São Borja. Relator: Min. Carlos Velloso, 06 de agosto de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97113/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário n. 354.897/RS*. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Município de Montenegro. Relator: Min. Carlos Velloso, 03 de setembro de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95646/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário n. 398.630/SP*. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Município de Estrela D'Oeste. Relator: Min. Carlos Velloso, 17 de setembro de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95762/false>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Cível Originária n. 959/RN*. Autor: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Réu: Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Min. Menezes Direito, 16 de maio de 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88989/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 253.472/SP*. Recorrente: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Recorrido: Município de Santos. Relator: Min. Marco Aurélio, 01 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur186591/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 551.556/SP*. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 01 de abril de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur190248/false>. Acesso em: 21 de dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 351.888/SP*. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 22 de agosto de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur196721/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 580.264/RS*. Recorrente: Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 06 de outubro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur199639/false>. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 558.682/SP*. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 19 de junho de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210839/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 462.704/SP*. Agravante: Município de Santos. Agravado: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Relator: Luiz Fux, 01 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur223137/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 601.392/PR*. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Município de Curitiba. Relator: Min. Gilmar Mendes, 05 de junho de 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur232292/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 592.752/RJ*. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Casa da Moeda do Brasil – CMB. Relator: Min. Luís Roberto Barroso,

14 de abril de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur260962/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 610.517/RJ*. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Casa da Moeda do Brasil – CMB. Relator: Min. Celso de Mello, 23 de junho de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur268218/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 627.051/PE*. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Estado de Pernambuco. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur291880/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 773.992/BA*. Recorrente: Município de Salvador. Recorrido: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Relator: Min. Dias Toffoli, 19 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur292564/false>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.460/SC*. Agravante: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Agravado: União. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur333139/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 2.730/DF*. Agravante: União. Agravado: Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN. Relator: Min. Edson Fachin, 03 de abril de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur365598/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 2.149/DF*. Agravante: União. Agravado: Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH. Relator: Min. Luiz Fux, 19 de outubro de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur375548/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 600.867/SP*. Recorrente: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Recorrido: Município da Estância Balneária de Ubatuba. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432798/false>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.289.782 RG/SP*. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. Relator: Luiz Fux, 08 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral11462/false>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1.317.330/MG*. Recorrente: Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG. Recorrido: Município de Juiz de Fora. Relator: Min. Dias Toffoli, 23 de março de 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6134534>. Acesso em: 13 jun. 2026.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (14ª Câmara de Direito Público). *Apelação / Remessa Necessária 1521885-90.2018.8.26.0090*. Apelante: Município de São Paulo. Apelado: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Relatora: Silvana Malandrino Mollo, 31 de outubro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?>

conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigit
oAnoUnificado=1521885-90.2018&foroNumeroUnificado=
0090&dePesquisaNuUnificado=1521885-90.2018.8.26.0090&de
PesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFIC
ADO. Acesso em: 15 jan. 2026.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO NETO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. *Revista de Processo – RePro*, São Paulo, v. 199, p. 139-149, set/2011.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.