INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA
BACHARELADO EM DIREITO

MARINA COELHO PALUMBO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

# Uma análise sobre o conceito de serviço público pelo tema da imunidade tributária recíproca a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

SÃO PAULO
2025

MARINA COELHO PALUMBO

# Uma análise sobre o conceito de serviço público pelo tema da imunidade tributária recíproca a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apesentado ao programa de Bacharelado em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Patrícia Pessoal Valente

SÃO PAULO

2025

MARINA COELHO PALUMBO

# Uma análise sobre o conceito de serviço público pelo tema da imunidade tributária recíproca a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apesentado ao programa de Bacharelado em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Patrícia Pessoal Valente

**Banca Examinadora**

_____

Patricia Pessoa Valente

_____

Breno Ferreira Martins Vasconcelos

_____

Vanessa Rahal Canado

Dedico esta primeira conquista acadêmica à minha avó, Isilda das Neves Palumbo, educadora, meu maior exemplo e a responsável por nutrir em mim a paixão pelo conhecimento.

**Agradecimentos**

Agradeço profundamente aos meus pais, os maiores patrocinadores da minha educação e sonhos, por sempre acreditarem no meu potencial e dedicação. Agradeço minha família, por traçar o exemplo de pessoa que eu quero continuar a me tornar.

À minha orientadora, Patricia Pessoa Valente, minha imensa gratidão pela orientação precisa, paciência e incentivo ao longo desta jornada.

Ao Adriano Ferreira da Silva, agradeço por seu inestimável apoio, dedicação e orientação, especialmente nos momentos em que mais me senti insegura com o trabalho, oferecendo-me direção e confiança.

Por fim, expresso minha mais profunda gratidão a todos os professores e professoras do curso de Direito do Insper, cuja dedicação foi essencial para fortalecer minha paixão pelo Direito, especialmente pelo Direito Constitucional e Público.

**Resumo**

A imunidade tributária recíproca, prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal de 1988, impede que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituam impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros. No entanto, a aplicação dessa imunidade às concessionárias de serviços públicos, que são pessoas jurídicas de direito privado, tem gerado controvérsias no Supremo Tribunal Federal (STF). O presente trabalho analisa a relevância do conceito de serviço público nas decisões do STF sobre a concessão da imunidade tributária recíproca a essas concessionárias.

A pesquisa foi realizada por meio da análise qualitativa de 14 acórdãos do STF proferidos entre 2016 e 2024, selecionados a partir do portal eletrônico do Tribunal. O estudo investigou quais critérios o STF utiliza para determinar a incidência da imunidade, se há diferenças no tratamento dos diversos tipos de serviços públicos e se a classificação do serviço influencia a decisão judicial.

Os resultados indicam que o STF adota uma abordagem casuística e considera diversos fatores para decidir sobre a concessão da imunidade. Os principais critérios identificados incluem a essencialidade do serviço público, sua prestação em regime de monopólio ou concorrência, a distribuição de lucros a acionistas privados e a negociação da concessionária em bolsa de valores. Observou-se que serviços públicos considerados essenciais e prestados em regime exclusivo possuem maior probabilidade de serem beneficiados pela imunidade, desde que não haja objetivo lucrativo direcionado a investidores privados. Por outro lado, concessionárias que operam em ambiente concorrencial e distribuem lucros geralmente têm a imunidade afastada.

O estudo também revelou inconsistências nas decisões do STF, especialmente no tratamento dado às concessionárias que operam com participação em bolsa de valores. Em alguns casos, o Tribunal reconheceu a imunidade dessas empresas, enquanto em outros a negou, sem uma diretriz clara. Até mesmo a afastando e concedendo a imunidade para uma mesma concessionaria em acórdãos diferentes. Além disso, expressões como "interesse público" e "verdadeira instrumentalidade estatal" são frequentemente utilizadas nas decisões sem uma definição objetiva, contribuindo para a insegurança jurídica sobre o tema.

Conclui-se que, embora o conceito de serviço público seja central para a aplicação da imunidade tributária recíproca, sua interpretação pelo STF não é uniforme. A falta de critérios objetivos e a divergência entre os julgados demonstram a necessidade de maior clareza jurisprudencial, a fim de garantir previsibilidade e segurança jurídica para as concessionárias.

**Abstract**

Reciprocal tax immunity, provided for in article 150, item VI, paragraph “a” of the 1988 Federal Constitution, prevents the Federal Government, states, the Federal District and municipalities from imposing taxes on each other's assets, income or services. However, the application of this immunity to public service concessionaires, which are legal entities governed by private law, has generated controversy in the Federal Supreme Court (STF). This paper analyzes the relevance of the concept of public service in the STF's decisions on granting reciprocal tax immunity to these concessionaires.

The research was carried out through a qualitative analysis of 14 STF rulings handed down between 2016 and 2024, selected from the Court's electronic portal. The study investigated which criteria the STF uses to determine the incidence of immunity, whether there are differences in the treatment of different types of public services and whether the classification of the service influences the judicial decision.

The results indicate that the STF adopts a case-by-case approach and considers various factors when deciding whether to grant immunity. The main criteria identified include the essentiality of the public service, its provision under a monopoly or competitive regime, the distribution of profits to private shareholders and the concessionaire's trading on the stock exchange. It was observed that public services considered essential and provided on an exclusive basis are more likely to benefit from immunity, as long as there is no profit motive directed at private investors. On the other hand, concessionaires that operate in a competitive environment and distribute profits generally do not qualify for immunity.

The study also revealed inconsistencies in the STF's decisions, especially in the treatment given to concessionaires that operate with stock exchange participation. In some cases, the Court recognized the immunity of these companies, while in others it denied it, without a clear guideline. It has even dismissed it and granted immunity to the same concessionaire in different rulings. In addition, expressions such as “public interest” and “true state instrumentality” are often used in decisions without an objective definition, contributing to legal uncertainty on the subject.

The conclusion is that, although the concept of public service is central to the application of reciprocal tax immunity, its interpretation by the STF is not uniform. The lack of objective criteria and the divergence between judgments demonstrate the need for greater clarity in case law, in order to guarantee predictability and legal certainty for concessionaires.

**Sumário**

*1. INTRODUÇÃO ..... 1*

*1.1. Considerações iniciais ..... 1*

*1.2. A Norma constitucional ..... 2*

*1.3. A imunidade para concessionária de serviços públicos ..... 3*

*2. OBJETIVOS E METODOLOGIA DA PESQUISA ..... 5*

*2.1. Objetivos e pergunta de pesquisa ..... 5*

*2.2. Metodologia ..... 5*

*2.2.1. Seleção do material de pesquisa ..... 6*

*2.2.2. Análise preliminar dos julgados ..... 8*

*3. RESULTADOS DA PESQUISA ..... 11*

*3.1. Características gerais das decisões analisadas ..... 11*

*3.2. Análise qualitativa dos acórdãos ..... 13*

*3.2.1. Quais são os aspectos do conceito de serviço público utilizados para determinar a incidência da imunidade recíproca e se eles variam de acordo com as peculiaridades do caso concreto? 13*

*3.2.2. Há diferenças em relação aos serviços públicos comuns, aqueles considerados essenciais ou de prestação exclusiva? ..... 16*

*3.2.3. É possível identificar qual o serviço público adotado nas decisões? ..... 18*

*4. CONCLUSÃO ..... 20*

*5. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 23*

*6. REFERÊNCIAS ..... 25*

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Considerações iniciais

A imunidade tributária recíproca, já reconhecida pelas Constituições republicanas brasileiras anteriores, desempenha um papel fundamental na proteção institucional das entidades que compõem o Estado Federal. Ainda, serve como mecanismo essencial para preservar o equilíbrio e a harmonia que devem reger as relações político-jurídicas no contexto do pacto federativo[1].

O artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal define a imunidade recíproca como, por exemplo, a vedação imposta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros. Leciona o Professor Paulo de Barros Carvalho[2], que o princípio federativo:

> "é uma decorrência pronta e imediata do postulado da isonomia dos entes constitucionais, sustentado pela estrutura federativa do Estado brasileiro e pela autonomia dos Municípios. Na verdade, encerraria imensa contradição imaginar o princípio da paridade jurídica daquelas entidades e, simultaneamente, conceder pudessem elas exercitar suas competências impositivas sobre o patrimônio, a renda e os serviços, umas com relação às outras. Entendemos, na linha do pensamento de Francisco Campos, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba, que, se não houvesse disposição expressa nesse sentido, estaríamos forçados a admitir o princípio da imunidade recíproca, como corolário indispensável da conjugação do esquema federativo de Estado com a diretriz da autonomia municipal. Continuaria a imunidade, ainda que implícita, com o mesmo vigor que a formulação expressa lhe outorgou.
> É em nome do cânone da supremacia do interesse público ao do particular que a atividade de administração tributária ganha foros de efetividade prática. E não poderíamos compreender como, debaixo dessa mesma linha diretiva, uma pessoa jurídica de direito público, munida de personalidade política e autonomia, pelos dizeres explícitos da Constituição, viesse a submeter-se aos poderes de fiscalização e de controle, que são ínsitos ao desempenho daquele tipo de atividade."

---

[1] RE 265749 ED-ED, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 28-06-2011, DJe-160 DIVULG 19-08-2011 PUBLIC 22-08-2011 EMENT VOL-02570-02 PP-00273 PG 10 e 11.

[2] Barros. CARVALHO, Paulo de Curso de Direito Tributário. 22. ed. revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2003. p. 238.

A imunidade recíproca, tema essencial deste trabalho, está fundamentada no respeito ao Princípio Federativo, reconhecido como cláusula pétrea conforme o disposto no artigo 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal[3].

Dessa forma, tamanha é a relevância da temática analisada no presente trabalho para a devida manutenção do pacto federativo inviolavelmente protegido pela Constituição Federal.

Ainda, mais importante do que conceituar a temática da imunidade tributária recíproca é compreender o conceito de serviço público, tema basilar da presente análise.

O conceito de serviço público apresenta uma definição complexa e desafiadora, uma vez que sofreu transformações substanciais ao longo do tempo, tanto no que se refere aos seus componentes essenciais quanto à sua extensão. Alguns doutrinadores adotam uma concepção mais ampla, enquanto outros preferem uma definição mais restrita. Em ambas as abordagens, é comum que se combinem três elementos para caracterizar o serviço público: o material (relativo às atividades de interesse coletivo), o subjetivo (que implica na presença do Estado) e o formal (associado aos procedimentos regulados pelo direito público)[4].

A professora Maria Sylvia Di Pietro define serviço público como "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público" (PIETRO, 2025, p.118).

A definição apresentada pela professora junto aos três elementos mais utilizados pelos doutrinadores é basilar para o direcionamento da leitura dos acórdãos utilizados como objeto de estudo da presente pesquisa, sendo possível identificar esse conceito e elementos na abordagem utilizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na justificativa para concessão ou não da imunidade tributária recíproca.

## 1.2. A Norma constitucional

A norma que garante a constitucionalidade da temática do presente trabalho trata-se do artigo 150, inciso VI, alínea "a" da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo estabelece uma norma de eficácia contida, ou seja, de aplicabilidade direta e imediata, independente de lei complementar para sua vigência, mas possivelmente não integral, pois pode estar sujeita a

---

[3] GOUVEIA, Ana Carolina Miguel. Imunidade recíproca. Revista da AGU, Brasília-DF, ano XIII, n. 40, p. 59-88, abr./jun. 2014.

[4] PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.113. ISBN 9788530995935. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/.

restrições[5]. Assim, o texto constitucional já contém os elementos necessários para a aplicação da imunidade tributária recíproca, sem que sua eficácia esteja obrigatoriamente condicionada a normas infraconstitucionais.

Tratando-se de norma de eficácia contida, existe legislação infraconstitucional que regula determinados aspectos dessa imunidade. O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), por exemplo, complementa o disposto na Constituição em seu artigo 9º. No entanto, não há legislação específica que esclareça ou restrinja a relação das concessionárias de serviço público com a imunidade tributária recíproca. Esse vácuo legislativo deixa à cargo do Poder Judiciário, em sede de demandas judiciais, a tarefa de decidir se a prestação de serviço público realizada por uma concessionária privada está abrangida pela referida imunidade.

### 1.3. A imunidade para concessionária de serviços públicos

Dada a ausência de regulamentação legislativa sobre a abrangência da imunidade tributária recíproca e ao cabimento do Poder Judiciário a responsabilidade de determinar tal extensão da mencionada imunidade, a temática do presente trabalho faz-se ainda mais relevante.

O artigo 150, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal define a imunidade recíproca como a vedação imposta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros.

Ainda, é importante destacar, no contexto das imunidades, que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as imunidades previstas no artigo 150, inciso VI, da Constituição Federal aplicam-se exclusivamente aos impostos, não abrangendo outros tipos de tributos[6].

O entendimento do Poder Judiciário quanto a extensão da aplicabilidade da imunidade tributária recíproca para atores que não integram a Administração direta já mostra relevância com algumas decisões consideradas Tema de Repercussão Geral pelo STF.

Diante disso, existem quatro teses de Repercussão Geral que tratam da aplicação da imunidade tributária para pessoas jurídicas de direito privado. A primeira estabelece que a imunidade tributária recíproca não se aplica a empresas privadas arrendatárias de imóveis

---

[5] SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 82-87.

[6] Entre outras decisões, veja-se: RE 141715-3/PE – Primeira Turma, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 25.08.95; e RE 253394/SP – Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 11.04.2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

públicos que exercem atividades econômicas com fins lucrativos (Tema 385/RG)[7]. A segunda determina que incide Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) sobre imóveis pertencentes a pessoas jurídicas de direito público que foram cedidos a pessoas jurídicas de direito privado (Tema 437/RG)[8]. A terceira define que sociedades de economia mista, cujos ativos são negociados em Bolsas de Valores e que distribuem lucros, não estão abrangidas pela imunidade tributária recíproca (Tema 508/RG)[9]. Por fim, a quarta tese dispõe que empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos essenciais, desde que não distribuam lucros a acionistas privados e não comprometam o equilíbrio concorrencial, são beneficiárias da imunidade tributária recíproca (Tema 1.140/RG)[10].

Ainda, a relevância do tema permanece atual, refletindo-se em futuros julgamentos de Temas de Repercussão Geral, como o Tema 1.297/RG[11] – uma das decisões abordadas neste trabalho –, que trata especificamente da manutenção da imunidade sobre bens públicos destinados à prestação de serviços públicos delegados a particulares.

Nesse contexto, é fundamental compreender como o Supremo tem decidido acerca da extensão da imunidade tributária recíproca sobre os impostos incidentes na prestação de serviços públicos concedidos pela Administração a entes privados, sociedades de economia mista ou empresas públicas.

---

[7] RE 594015, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 06-04-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-188 DIVULG 24-08-2017 PUBLIC 25-08-2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[8] RE 601720, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19-04-2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-200 DIVULG 04-09-2017 PUBLIC 05-09-2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[9] RE 600867, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-239 DIVULG 29-09-2020 PUBLIC 30-09-2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[10] RE 1320054 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 06-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-092 DIVULG 13-05-2021 PUBLIC 14-05-2021 Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[11] RE 1479602 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 08-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 15-04-2024 PUBLIC 16-04-2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

# 2. OBJETIVOS E METODOLOGIA DA PESQUISA

## 2.1. Objetivos e pergunta de pesquisa

O principal objetivo do presente trabalho é "entender a relevância do conceito de serviço público nas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a incidência da imunidade tributária recíproca para as concessionárias de serviços públicos". Para alcançar o principal objetivo desta pesquisa foram desenvolvidas as seguintes perguntas de pesquisa para orientar a análise das decisões do STF:

a. Quais são os aspectos do conceito de serviço público utilizados para determinar a incidência da imunidade recíproca e se eles variam de acordo com as peculiaridades do caso concreto?
b. Há diferenças em relação aos serviços públicos comuns, aqueles considerados essenciais ou de prestação exclusiva?
c. É possível identificar qual o serviço público adotado nas decisões?

Para desenvolver e alcançar os objetivos de pesquisa do presente trabalho, foi desenvolvida uma metodologia de busca e análise jurisprudencial, definindo o universo de pesquisa dos julgados pelo Supremo.

## 2.2. Metodologia

A presente pesquisa realiza uma análise jurisprudencial com o objetivo de compreender a importância do conceito de serviço público nas decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicação da imunidade tributária recíproca às concessionárias de serviços públicos, pessoas jurídicas de direito privado incumbidas da prestação de serviços à população por delegação do Poder Público (art. 2º, II, da Lei 8.987/1995).

Assim, este capítulo tem como finalidade apresentar as etapas seguidas na construção deste trabalho. No primeiro subcapítulo, descrevo o processo de seleção das decisões analisadas, bem como os critérios adotados para a definição do conjunto final dos julgados. No segundo, detalho

a metodologia empregada para a análise dos casos que compõem o universo definitivo da pesquisa.

Tal definição metodológica é fundamental para que se realize a pesquisa visto que categorizar e analisar os fundamentos de uma decisão judicial tem intuito de demonstrar que a interpretação da norma não foi feita de forma subjetiva, permitindo assim a racionalização dessas[12].

### 2.2.1. Seleção do material de pesquisa

Este trabalho tem como base a análise dos julgamentos produzidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sendo a fonte desses dados o portal eletrônico da Tribunal[13].

Para dar início à seleção dos julgados a serem analisados, foi acessado o site do STF na seção "Jurisprudência > Pesquisa > Pesquisa de Jurisprudência > Pesquisa Avançada". No campo de busca, foram utilizadas as expressões "imunidade tributária recíproca" e "concessionária de serviço público"[14]. Além disso, a opção de pesquisa escolhida foi "Busca exata entre aspas".

A partir dessa pesquisa, obteve-se um total de 242 julgados, sendo 228 decisões monocráticas e 14 acórdãos.

Com base nos resultados obtidos, optou-se por utilizar, como fundamento desta pesquisa, as decisões colegiadas. Essa escolha foi motivada pelo fato de o estudo completo dos acórdãos permitir uma compreensão mais aprofundada da forma como o Supremo Tribunal Federal aborda a questão enquanto órgão colegiado, em contraste com a atuação individual dos ministros. Portanto, o foco desta pesquisa recai sobre o posicionamento colegiado do STF, razão pela qual foram descartadas as decisões monocráticas, por refletirem apenas a opinião individual dos ministros.

Quanto ao recorte temporal, a análise foi delimitada para as decisões sobre a imunidade tributária recíproca, emitidas após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

---

[12]ÁVILA, Humberto. Argumentação Jurídica e a imunidade do Livro Eletrônico. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n°. 21, p. 30-31 janeiro/fevereiro/março de 2010

[13] Disponível em: https://portal.stf.jus.br.

[14]Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=true&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=25&queryString=%22imunidade%20tributária%20recíproca%22%20e%20%22concessão%20de%20serviço%20público%22&sort=date&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Pesquisa realizada: 9 de outubro de 2024.

A partir de breve análise das ementas dos 14 acórdãos encontrados, foi possível organizá-los em tabela[15] de acordo com a data de julgamento, o relator, o órgão julgador, o reconhecimento ou não da imunidade tributária recíproca e o objeto do julgado.

Para efeito de seleção dos julgados que compõem o universo da pesquisa, assegurou-se que todos mencionassem a imunidade tributária recíproca no contexto das concessões de serviço público.

Como a ementa de todos os acórdãos abordava o objeto de estudo deste trabalho, não houve necessidade de exclusões. Assim, o total de documentos que compõem o universo definitivo desta pesquisa é constituído por 14 julgados, conforme listado na tabela a seguir.

Relação definitiva dos acórdãos selecionados

| **Acórdão** | **Ministro relator** | **Data de julgamento** | **Concessão da imunidade?** |
|---|---|---|---|
| RE 1422447 AgR | Gilmar Mendes | 15/08/2024 | Devolvido ao Tribunal de origem |
| RE 1412662 AgR-ED-EDv-AgR | Alexandre De Moraes | 13/05/2024 | Devolvido ao Tribunal de origem |
| RE 1479602 RG (Tema 1297) | Luís Roberto Barroso | 16/04/2024 | Decisão pendente |
| RE 1467923 AgR | Alexandre De Moraes | 21/05/2024 | Não |
| RE 1313228 AgR | Gilmar Mendes | 21/03/2024 | Não |
| RE 1391460 AgR | Luiz Fux | 26/03/2024 | Sim |
| RE 1395601 AgR-ED | Edson Fachin | 18/03/2024 | Não |
| RE 1411101 AgR | Alexandre De Moraes | 29/04/2024 | Sim |
| RE 1380136 AgR-EDv-AgR | Alexandre De Moraes | 13/12/2023 | Não |
| RE 1365104 AgR | Cármen Lúcia | 08/08/2022 | Sim |
| RE 1328250 AgR-ED | Luís Roberto Barroso | 10/11/2021 | Sim |
| RE 1328250 AgR | Luís Roberto Barroso | 31/08/2021 | Sim |
| RE 1170302 AgR | Edson Fachin | 09/10/2019 | Não |
| ARE 947142 AgR | Dias Toffoli | 30/09/2016 | Sim |

Tabela 1. (Relação definitiva dos acórdãos selecionados para pesquisa). Fonte: elaboração própria.

[15] Tabela "Análise do conteúdo definitivo" disposta no Apêndice deste trabalho.

### 2.2.2. Análise preliminar dos julgados

Após a seleção dos acórdãos, realizou-se uma análise qualitativa do conjunto definitivo de julgados. Assim, a compreensão da relevância do conceito de serviço público para a concessão da imunidade tributária, no âmbito deste trabalho, foi alcançada por meio da leitura integral dos acórdãos disponibilizados no portal do Supremo Tribunal Federal.

As informações extraídas dos votos dos ministros foram organizadas em fichamentos e planilhas do Excel, visando sintetizar os dados obtidos.

É importante ressaltar que a análise dos julgados desenvolvida neste trabalho não segue um critério cronológico. Portanto, a categorização temporal dos julgamentos não foi o foco da pesquisa.

O objetivo principal foi identificar o posicionamento dos ministros, a fim de realizar uma análise crítica dos julgados. Dessa forma, este trabalho não se limitou à mera descrição dos julgamentos analisados, mas buscou desenvolver uma abordagem analítica sobre os conceitos e argumentos discutidos nas decisões. Essa análise foi orientada pelos objetivos e pelas perguntas de pesquisa elaboradas e apresentadas no capítulo anterior.

Os resultados da análise foram organizados de acordo com as respostas às perguntas formuladas previamente, com as informações divididas em capítulos e itens que se relacionam diretamente a essas questões.

Diante disso, após a análise qualitativa dos julgados, concluiu-se que alguns deveriam ser excluídos da fundamentação utilizada para responder às perguntas de pesquisa, por não serem suficientes para esse fim. Esse foi o caso dos seguintes julgados: RE 1.467.923 AgR, RE 1.412.662 AgR-ED-EDv-AgR e ARE 947.142 AgR.

A decisão no AG.REG. no RE 1.467.923/SP tem como foco a concessão da imunidade tributária recíproca com base na posse ou uso do imóvel público, sem aprofundar a análise sobre a natureza do serviço prestado. Assim, a discussão centra-se com maior expressividade no fato gerador do IPTU do que no serviço prestado. Ainda que mencione a incompatibilidade entre o objetivo de lucro e a imunidade tributária em serviços públicos, essa abordagem é meramente acessória e não explora a relação entre a prestação do serviço público e a imunidade tributária recíproca.

Em relação à decisão no RE 1.412.662 AgR-ED-EDv-AgR, esta se concentra na imunidade tributária recíproca em concessões de serviços públicos, com ênfase na natureza dos bens públicos afetados à prestação desses serviços. Dessa forma, não aprofunda a definição de

"serviço público" ou "essencial", nem examina integralmente os critérios do STF para a concessão da imunidade em regimes de monopólio. Seu enfoque mais restrito à natureza dos bens envolvidos deixa lacunas na análise da imunidade recíproca baseada na prestação do serviço público.

Por fim, a decisão ARE 947142 AgR não responde diretamente às questões do fichamento, pois a concessão da imunidade tributária recíproca baseia-se na posse do imóvel, e não na prestação de serviço público. O entendimento do Tribunal é de que a imunidade decorre do fato de o imóvel pertencer à União e estar vinculado a um contrato de concessão, caracterizando uma posse precária, sem domínio pleno, o que impede a incidência do IPTU. Assim, o fator decisivo foi a ausência de *animus domini*, e não a natureza pública da atividade.

Diante da exclusão de três julgados para a análise final visando a resposta às perguntas de pesquisa, os julgados de fato utilizados foram os seguintes:

Relação definitiva dos acórdãos para resposta às perguntas de pesquisa

| **Acórdão** | **Ministro relator** | **Data de julgamento** | **Concessão da imunidade?** |
|---|---|---|---|
| RE 1422447 AgR | Gilmar Mendes | 15/08/2024 | Devolvido ao Tribunal de origem |
| RE 1479602 RG (Tema 1297) | Luís Roberto Barroso | 16/04/2024 | Decisão pendente |
| RE 1313228 AgR | Gilmar Mendes | 21/03/2024 | Não |
| RE 1391460 AgR | Luiz Fux | 26/03/2024 | Sim |
| RE 1395601 AgR-ED | Edson Fachin | 18/03/2024 | Não |
| RE 1411101 AgR | Alexandre De Moraes | 29/04/2024 | Sim |
| RE 1380136 AgR-EDv-AgR | Alexandre De Moraes | 13/12/2023 | Não |
| RE 1365104 AgR | Cármen Lúcia | 08/08/2022 | Sim |
| RE 1328250 AgR-ED | Luís Roberto Barroso | 10/11/2021 | Sim |
| RE 1328250 AgR | Luís Roberto Barroso | 31/08/2021 | Sim |
| RE 1170302 AgR | Edson Fachin | 09/10/2019 | Não |

Tabela 2. (Relação definitiva dos acórdãos para resposta às perguntas de pesquisa). Fonte: elaboração própria.

O terceiro capítulo faz uma análise qualitativa dos acórdãos selecionados para entender a argumentação e posição dos ministros caso a caso. O primeiro item enfoca os aspectos do conceito de serviço público utilizados para a determinação da incidência da imunidade e se esses variam de acordo com o caso concreto; o segundo item examina se há diferenças em relação aos serviços públicos comuns, aqueles considerados essenciais ou de prestação exclusiva; e o terceiro item identifica o serviço público adotado nas decisões analisadas.

Por fim, um quarto capítulo conclui sobre a relevância do conceito do serviço público nas decisões do Supremo Tribunal Federal quanto à aplicação da imunidade tributária recíproca às empresas de propósito específico, concessionárias de serviços públicos.

# 3. RESULTADOS DA PESQUISA

## 3.1. Características gerais das decisões analisadas

Baseando-se exclusivamente nos acórdãos mencionados no capítulo de metodologia, este capítulo apresenta os resultados gerais da pesquisa, elucidando os principais tributos analisados pelo STF nas questões envolvendo a imunidade tributária recíproca. Além disso, examina a classificação do serviço público envolvido, categorizando-o como essencial, comum, de prestação exclusiva ou monopolista.

Para facilitar a compreensão e organizar os dados de forma clara, foi elaborada a Tabela Geral – Análise do Conteúdo Definitivo –, de autoria própria, que compila as principais informações sobre os julgados. A tabela está disponível no anexo deste trabalho.

A análise dos acórdãos selecionados revelou quatro importantes resultados: a inconstância do Supremo ao decidir sobre a temática; uma constância do IPTU como principal tributo envolvendo as discussões; um padrão de objetos de julgamento que se repetiram entre os casos analisados; e três principais critérios que o Supremo utiliza para conceder ou não a imunidade.

O primeiro resultado mostra que a discussão sobre a concessão da imunidade tributária recíproca às concessionárias de serviços públicos não é pacífica no STF. Esse cenário é evidenciado pelos resultados, que apontam uma divisão quase equilibrada entre as decisões: 43% (6 decisões) favoráveis à concessão e 36% (5 decisões) contrárias. Além disso, 21% (3 decisões) das decisões não puderam ser classificadas, pois os processos foram considerados pendentes, aguardando o julgamento do Tema de Repercussão Geral 1.297[16], com o retorno dos autos ao Tribunal de origem.

Já o segundo resultado permitiu entender que o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) é o principal tributo questionado no contexto da imunidade tributária recíproca. Dos 14 acórdãos analisados, 13 referem-se ao IPTU, enquanto apenas 1 aborda o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), como ilustrado no gráfico a seguir.

O terceiro resultado relevante é a repetição de quatro principais objetos de debate nos acórdãos, que incluem:

---

[16] Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 150, VI, "a", da Constituição Federal, se o arrendamento de bem imóvel da União para concessionária de serviço público de transporte ferroviário afasta a imunidade tributária recíproca, com a consequente incidência de IPTU sobre o imóvel afetado à prestação do serviço.

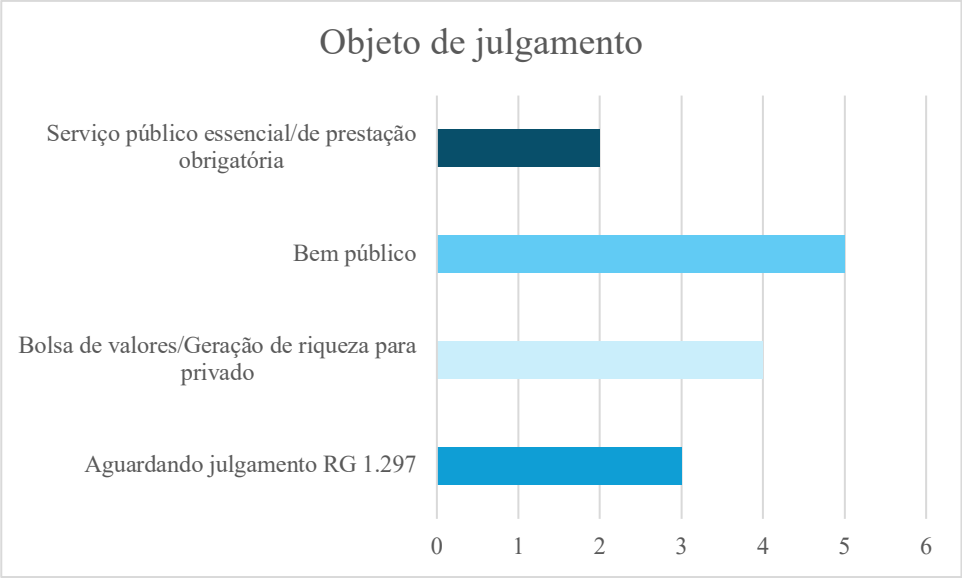


Gráfico 1. (Objetos de julgamento que se repetem entre os julgados). Fonte: elaboração própria.

Por fim, a análise integral dos acórdãos demonstrou que os critérios mais relevantes utilizados para decidir pela concessão ou não da imunidade tributária são a classificação do serviço público (essencial ou comum) e o regime de sua prestação (exclusivo ou não).

Observou-se, ainda, que nem mesmo todos os ministros possuem coerência nos julgados nos quais são relatores, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

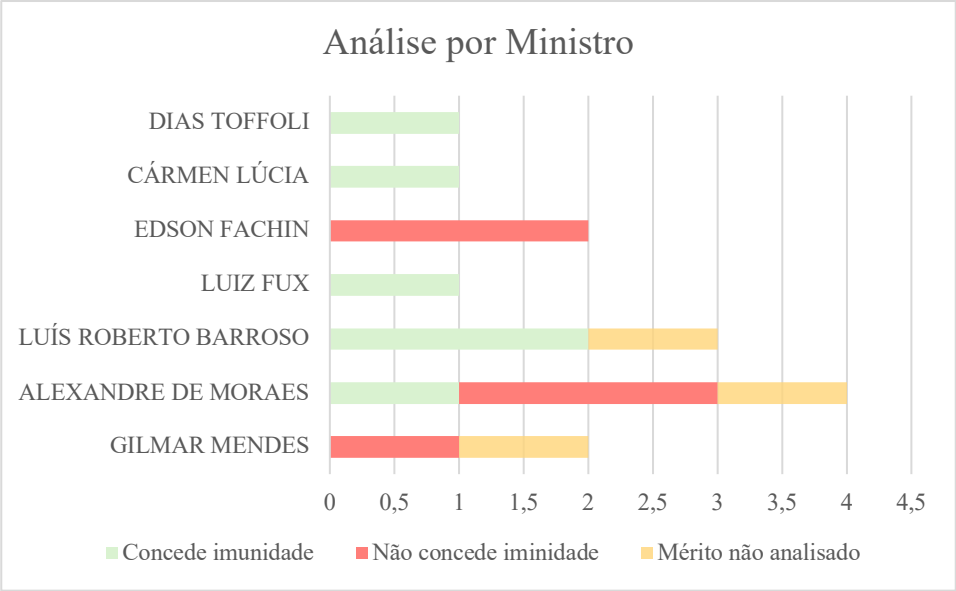


Gráfico 2. (Resultado da concessão da imunidade de acordo com cada Ministro nos julgados analisados). Fonte: elaboração própria.

## 3.2. Análise qualitativa dos acórdãos

A análise presente neste capítulo será desenvolvida com base exclusivamente nos acórdãos listados na Tabela 2, e em seus respectivos fichamentos, conforme especificado na Tabela 1 e 2. Ademais, o tema 508 de Repercussão Geral do STF pode aparecer nas análises por ser um dos principais julgados que tratam da imunidade tributária recíproca quando essa tange ao assunto de concessionárias listadas em bolsas de valores.

### 3.2.1. Quais são os aspectos do conceito de serviço público utilizados para determinar a incidência da imunidade recíproca e se eles variam de acordo com as peculiaridades do caso concreto?

Para a concessão ou não da imunidade tributária, o STF utiliza certos critérios para considerar o que é serviço público em relação à imunidade recíproca. Assim, a finalidade pública ou privada do serviço, assim como as circunstâncias nas quais ele é prestado, são basilares para a fundamentação da imunidade.

O conceito de serviço público mostrou-se central para a análise da imunidade tributária recíproca e envolve aspectos como essencialidade, exclusividade e finalidade pública. A análise dos julgados revela que o STF avalia esses critérios em cada caso concreto, muitas vezes relacionando-os à natureza econômica da concessionária e à forma como ela opera. Assim, vale ressaltar que a análise individualizada dos casos constitui o formato adotado pelo Supremo para deliberar sobre a imunidade, visando minimizar ao máximo as generalizações.

No caso da CESP - Companhia de Energia Elétrica de São Paulo (RE 1.380.136[17]), sociedade de economia mista com ações negociadas em bolsa, o STF discute a imunidade com base na essencialidade do serviço de geração e transmissão de energia elétrica, na de distribuição de lucro e no regime concorrencial.

Neste caso, o Tribunal considera a imunidade recíproca como uma salvaguarda para serviços que atendem diretamente ao interesse público e não são explorados com intuito lucrativo para investidores privados. Nesse sentido, o Ministro Nunes Marques[18] coloca que a

---

[17] RE 1380136 AgR-EDv-AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-12-2023 PUBLIC 13-12-2023. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[18] RE 1380136 AgR-EDv-AgR, p. 33. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

decisão afastando a imunidade não visa desconsiderar a importância do serviço público prestado pela CESP ao fornecer energia elétrica a diversos municípios brasileiros, no entanto, a essencialidade do serviço não prevalece sobre o fato de que a concessionária distribui lucros a seus acionistas privados e opera em um ambiente competitivo com outras empresas do setor de energia elétrica nos municípios.

Assim, a decisão seguiu completa aplicação do Tema 508 de Repercussão Geral[19] e mesmo tratando um serviço essencial, a finalidade lucrativa, ressaltada pela negociação de metade do capital em bolsa de valores brasileira e estadunidense[20], adicionada a sua operação no mercado competitivo foi considerada incompatível com a concessão da imunidade.

Em sentido parecido, no caso da Move São Paulo S.A. (RE 1.422.447/SP[21]), o STF reconheceu a essencialidade do transporte público, mas enfatizou que a imunidade só se aplica se a concessionária apresentar verdadeira instrumentalidade estatal, sem fins lucrativos direcionados ao privado. Nessa decisão, por mais que apresente maior enfoque na discussão de domínio útil de imóvel e que aguarde o julgamento do Tema 1297 de Repercussão Geral, tal caso é relevante para evidenciar que, mesmo sendo insuficiente, sozinha, para a concessão da imunidade, a essencialidade do serviço é um fator de relevância na análise e no reconhecimento da instrumentalidade estatal das concessionárias de serviço público.

Sob argumentação semelhante ao apontado nas decisões supracitadas, os acórdãos RE 1.365.104, também envolvendo a Move São Paulo S.A, e RE 1.479.602, tratando da Ferrovia Centro-Atlântica S.A., seguem resultados no sentido de a imunidade não se estender às concessionárias privadas com fins lucrativos, mesmo quando prestam serviços essenciais.

Já no caso da Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG (RE 1.391.460[22]), o STF reafirma a relevância da essencialidade do serviço e a vinculação de bens à prestação do serviço público. Diferentemente dos casos supracitados, que utilizaram majoritariamente do Tema 508 de Repercussão Geral para negar a imunidade, o Tribunal entendeu que a negociação de ações em Bolsa de Valores, por si só, não afasta automaticamente a imunidade[23], sendo necessário

---

[19] Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 599.362/SP. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 10 de fevereiro de 2011. Tema 508: *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.''*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>

[20] RE 1380136 AgR-EDv-AgR, p. 9. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[21] RE 1422447 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 11-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-08-2024 PUBLIC 15-08-2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[22] RE 1391460 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 18-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-03-2024 PUBLIC 26-03-2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[23] RE 1391460 AgR, p. 2. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

avaliar outros fatores, como a ausência de finalidade lucrativa predominante e a compatibilidade com os princípios constitucionais. A decisão destacou, ainda, que a imunidade protege serviços essenciais cuja execução é indispensável à coletividade e contribui para a harmonia federativa[24].

Assim, no caso da CEMIG (RE 1.391.460), o Supremo considera que as prerrogativas para a concessão da imunidade decorrem de uma análise ampla acerca da natureza e dos objetivos da atividade desempenhada. Entretanto, é relevante pontuar que a CEMIG é uma empresa estatal, integrante da administração indireta de Minas Gerais, e que o modelo jurídico adotado pela entidade — ainda que não tenha como objetivo principal o lucro, mas sim a prestação de serviços de interesse público — está sujeito à obtenção de lucros.

Por fim, no RE 1.411.101[25], também relativo à Move São Paulo S.A., o STF reconheceu a imunidade tributária sobre os imóveis afetados à prestação do serviço de transporte metroviário. Nesse cenário, foi reconhecido que o serviço de metrô é um serviço público essencial, vinculado ao direito social ao transporte, conforme previsto no artigo 6º da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 90/2015. Além disso, uma vez implantado, o metrô não compete diretamente com outros modais de transporte coletivo, mas atua de forma complementar dentro da política pública de mobilidade urbana. Dessa forma, o Supremo entendeu que, embora a concessionária seja uma empresa privada, a desapropriação de bem particular e utilizado exclusivamente para a implantação da linha de metrô justifica a aplicação da imunidade ao inexistir objetivo lucrativo e ferimento à concorrência.

Diante das análises, esses casos mostram que o conceito de serviço público para a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca pode variar conforme o contexto e as peculiaridades de cada situação. A essencialidade e a exclusividade do serviço, embora fundamentais, não são critérios absolutos para a concessão do benefício. A configuração econômica para a concorrência do mercado e a presença de interesses privados podem limitar ou afastar a imunidade, mesmo quando o serviço em questão é essencial para a sociedade.

No entanto, por mais que não sejam critérios absolutos, resta claro que para o Supremo aspectos relevantes do conceito de serviço público utilizados para determinar a incidência da imunidade resguardam: a essencialidade do serviço público sendo prestado, como forma de

---

[24] TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário.* Volume III. 3a Edição. Renovar.

[25] RE 1411101 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-04-2024 PUBLIC 29-04-2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

garantir o cumprimento com os direitos fundamentais da população[26]; a configuração concorrencial do serviço, afastando cenários de risco ao equilíbrio do mercado[27]; e a distribuição relevante de lucro e retorno financeiro a investimentos privados, fato que fugiria da finalidade pública do serviço.

### 3.2.2. Há diferenças em relação aos serviços públicos comuns, aqueles considerados essenciais ou de prestação exclusiva?

Mesmo não categorizando, especificamente, a classificação do serviço público como comum, essencial ou de prestação exclusiva, essa distinção é fundamental para a análise do STF ao avaliar a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca. Tal classificação auxilia na mensuração do grau de proteção tributária que pode ser concedido e estabelece certos critérios para a análise das peculiaridades de cada caso. Portanto, embora o STF nem sempre faça uma distinção explícita entre essas categorias, as decisões mostram que a posição do Tribunal varia de acordo com a natureza e as circunstâncias do serviço público envolvido.

Ainda, foi possível perceber que a essencialidade do serviço público é fator que afeta, de forma significativa, o nível de proteção para a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca. No entanto, a essencialidade por si só não é suficiente para garantir o benefício, sendo analisados também aspectos como o regime jurídico da concessionária, a destinação do bem e a existência de fins lucrativos.

O Supremo não delimita o que considera por serviços públicos comuns ou não essenciais, mas com base na doutrina, pode-se considerar sendo aqueles que, embora atendam a demandas sociais importantes, não possuem uma característica de essencialidade absoluta e podem ser prestados, mediante delegação, por diversas entidades, públicas ou privadas, em ambientes competitivos[28]. Nessas situações, o STF aponta adotar uma postura mais restritiva em relação à imunidade tributária recíproca. No caso da Vale S.A. (RE 1.395.601), o transporte ferroviário,

---

[26] Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.411.101 AgR/SP. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 26 de fevereiro de 2024. p. 81-82. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[27] "o Supremo Tribunal Federal afastou o reconhecimento da imunidade recíproca a empresas que prestam serviços públicos mas que ostentam, predominantemente, características concorrenciais." Min. Luis Fux, RE 1.411.101 Agr p. 56. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[28] PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.111. ISBN 9786559649440. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/.

apesar de ser um serviço público, não foi considerado suficiente para justificar a imunidade, uma vez que a empresa operava com fins lucrativos.

Os serviços públicos essenciais são aqueles indispensáveis à sociedade e cuja interrupção pode comprometer seriamente o bem-estar coletivo, como saúde, educação, segurança pública, energia elétrica e transporte público[29], podendo também ser delegados a entidades públicas ou pessoas jurídicas privadas, com finalidade lucrativa. O STF geralmente confere maior espaço para a concessão da imunidade nos cenários em que a essencialidade do serviço se mostra significativamente presente.

Porém, a essencialidade por si só não é suficiente para justificar a imunidade tributária. A estrutura da concessionária e seu objetivo econômico desempenham papéis decisivos na análise. No caso da CESP (RE 1.380.136)[30], a geração e transmissão de energia elétrica foram reconhecidas como serviços essenciais. No entanto, a imunidade foi negada porque a empresa operava com participação acionária em bolsa e distribuía lucros a investidores privados, o que afastava sua vinculação exclusiva ao interesse público. Assim, mesmo sendo um serviço essencial, o STF avaliou que a finalidade econômica da empresa prevalecia sobre sua natureza pública.

Já no caso da Move São Paulo (RE 1.422.447)[31], o transporte público metropolitano foi tratado como essencial, mas a imunidade também foi negada devido à natureza privada da concessionária e sua busca por lucro. A decisão destacou que a essencialidade do serviço, embora relevante, não supera a necessidade de observar o regime jurídico da empresa e sua finalidade econômica

Os serviços públicos de prestação exclusiva, geralmente operados em regime de monopólio, possuem um grau ainda maior de vinculação ao interesse público. Esses serviços são concebidos para serem prestados por um único ente, normalmente pelo próprio Estado ou por uma concessionária sem fins lucrativos, o que reduz os riscos de concorrência desleal e exploração econômica.

---

[29] FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 13ª Edição 2018. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p.639-640. ISBN 9786559649822. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/.

[30] RE 1380136 AgR-EDv-AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-12-2023 PUBLIC 13-12-2023. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[31] RE 1422447 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 11-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-08-2024 PUBLIC 15-08-2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

No caso da Light (RE 1.328.250)[32], a distribuição de energia elétrica em regime de monopólio, por meio da concessão exclusiva em determinadas regiões do Rio de Janeiro, foi um fator decisivo para a concessão da imunidade tributária. A exclusividade na prestação do serviço reforçou a natureza pública da atividade e justificou a imunidade, já que a empresa atua em serviço público considerado essencial e sem comprometer o equilíbrio concorrencial. Nesse sentido, a Corte fixou entendimento no sentido de que as concessionárias de serviços públicos de prestação obrigatória e exclusiva do Estado são beneficiárias da imunidade tributária recíproca. Esse caso demonstra que a exclusividade confere maior proteção à imunidade, desde que os bens e atividades estejam diretamente vinculados ao interesse público e a empresa não tenha objetivo de lucro.

A classificação dos serviços públicos é crucial porque estabelece parâmetros para a aplicação da imunidade tributária. Serviços essenciais e exclusivos tendem a receber maior proteção, especialmente quando a prestação é vinculada diretamente ao interesse público e não há intenção principal de lucro. Em contraste, serviços comuns ou aqueles operados com fins lucrativos em ambientes competitivos enfrentam limitações mais rigorosas, já que o STF busca evitar distorções no mercado e a utilização indevida de benefícios tributários por empresas que atuam unicamente com objetivo de acréscimo patrimonial.

Essa classificação também reflete uma preocupação do Supremo em equilibrar o incentivo à prestação de serviços públicos com a proteção à concorrência e à arrecadação tributária. Dessa forma, enquanto a imunidade pode ser uma ferramenta para garantir a viabilidade de serviços essenciais e exclusivos, ela é tratada com cautela em casos em que há exploração econômica ou competição direta com outras empresas privadas.

Em síntese, a distinção entre serviços comuns, essenciais e exclusivos desempenha um papel central na análise do STF, sendo um critério relevante para decidir, em cada caso concreto, acerca das limitações envolvendo a imunidade tributária recíproca prevista no art. 150, VI, *a*, da CF/1988.

### 3.2.3. É possível identificar qual o serviço público adotado nas decisões?

[32] RE 1328250 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 30-08-2021 PUBLIC 31-08-2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

Nos casos analisados, é possível identificar o serviço público envolvido nas decisões, embora o STF, em geral, não forneça uma descrição detalhada sobre suas características específicas. O Tribunal tende a classificar os serviços de forma geral, mas é possível perceber que os serviços discutidos estão ligados a áreas essenciais para a sociedade, como a distribuição de energia elétrica e o transporte público.

No caso da Light (RE 1.328.250)[33], o serviço discutido foi a distribuição de energia elétrica, e a decisão do STF foi fundamentada na análise de que a atividade prestada em regime de monopólio e sem fins lucrativos justificava a concessão da imunidade tributária recíproca. O STF reconheceu que a distribuição de energia elétrica é um serviço público essencial e que a sua prestação exclusiva pelo poder público ou por entidades controladas pelo Estado não prejudica o equilíbrio concorrencial. A imunidade foi, portanto, concedida devido ao caráter essencial e exclusivo do serviço.

Em contrapartida, no caso da CEMIG (RE 1.313.228)[34], a distribuição de energia elétrica também foi o serviço discutido, mas a imunidade foi negada. O STF argumentou que, apesar de a energia elétrica ser um serviço essencial, a empresa de economia mista que a prestava operava no mercado com fins lucrativos, o que foi considerado incompatível com a natureza pública do serviço.

No caso Move São Paulo 1.411.101[35], o serviço público discutido foi o transporte público metropolitano. O STF reconheceu a importância do serviço, concedendo a imunidade à concessionária, tendo em vista relevância do transporte como direito social, o Supremo reforçou que a titularidade estatal do bem em questão no julgamento e a ausência de exploração econômica foram condições determinantes para a concessão da imunidade.

Em todos esses casos, o STF adotou uma visão pragmática, considerando a natureza do serviço e o regime jurídico da concessionária. Enquanto serviços como a distribuição de energia elétrica e o transporte público foram considerados pelo Tribunal como essenciais para a sociedade, a estrutura econômica das empresas envolvidas foi decisiva para determinar a concessão ou negação da imunidade.

Portanto, embora o STF identifique claramente o serviço público, a aplicação da imunidade depende de uma análise mais profunda da forma como o serviço é prestado e das características

---

[33] RE 1328250 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 30-08-2021 PUBLIC 31-08-2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[34] RE 1313228 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 18-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-03-2024 PUBLIC 21-03-2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[35] RE 1411101 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-04-2024 PUBLIC 29-04-2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

da entidade prestadora, principalmente sobre a forma com que ela interfere na concorrência balanceada do mercado e o auferimento de lucro para privados. Sendo assim, a mera classificação acerca de qual é o serviço prestado é vista pelo Supremo como insuficiente para decidir acerca da imunidade.

## 4. CONCLUSÃO

Acerca dos resultados gerais de pesquisa, evidencia-se que a aplicação da imunidade tributária recíproca às concessionárias de serviços públicos permanece uma questão controversa no STF. A análise dos acórdãos revelou uma divisão quase equilibrada entre decisões favoráveis e contrárias, além de um percentual significativo de casos pendentes, aguardando o julgamento do Tema de Repercussão Geral 1.297.

Dentre os tributos analisados, o IPTU foi o mais recorrente, presente em 13 dos 14 acórdãos, enquanto o ITBI apareceu em apenas um. Os critérios mais relevantes para a concessão ou não da imunidade foram a classificação do serviço público, essencial ou comum, e o regime de sua prestação, exclusivo ou não.

Além disso, os principais pontos de debate envolvem o uso de bens públicos por empresas estatais ou privadas, a participação de concessionárias no mercado financeiro, a natureza essencial do serviço público e a influência do Tema 1.297 no julgamento dos casos.

Esses resultados demonstram que a jurisprudência do STF sobre o tema ainda não está completamente consolidada, ressaltando a importância de um posicionamento definitivo para garantir maior segurança jurídica às empresas envolvidas e aos entes tributantes.

Dessa forma, embora a jurisprudência do Supremo ainda não seja pacífica, a análise qualitativa dos acórdãos selecionados na Tabela 2, aliada às perguntas norteadoras da pesquisa, permitiu identificar convergências nas decisões. Esses padrões ajudaram a compreender os critérios adotados pelo Tribunal para julgar a aplicação da imunidade tributária recíproca às concessionárias de serviços públicos.

Após uma análise aprofundada dos julgados selecionados, verificou-se que o STF adota uma abordagem casuística na aplicação da imunidade tributária recíproca, moldando suas decisões de acordo com as peculiaridades de cada situação. Certos critérios são utilizados como base argumentativa em todas a decisões analisadas pelo presente trabalho, como a essencialidade do serviço público, o regime de sua prestação e a finalidade lucrativa da entidade prestadora. Esses critérios, no entanto, não são absolutos quando analisados separadamente e

frequentemente interagem de forma complexa, levando a resultados distintos, como evidenciado nos casos analisados.

Os serviços públicos considerados essenciais e de prestação exclusiva têm maior chance de obter a imunidade, pois o Supremo costuma priorizar atividades que atendem diretamente ao interesse público e que são indispensáveis para a sociedade. Sendo de suma importância ressaltar que o Tribunal utiliza a expressões como "interesse público" ou "verdadeira instrumentalidade estatal" sem previamente defini-las. No caso da Light (RE 1.328.250), tanto no Agravo Regimental quanto nos Embargos de Declaração, o STF concedeu a imunidade tributária porque o serviço de distribuição de energia elétrica era prestado em regime de monopólio, afastando finalidade unicamente lucrativa. A exclusividade na prestação foi determinante para reforçar a vinculação direta do serviço ao interesse público, eliminando qualquer risco ao equilíbrio concorrencial ou à livre iniciativa. Essa decisão ilustra que, quando o serviço essencial é prestado em regime de monopólio, a imunidade é tratada como um mecanismo para preservar a função pública.

Ainda, julgamentos, como o caso da Move São Paulo no RE 1.411.101, destacam que a essencialidade do serviço continua sendo um fator importante de análise, mesmo que insuficiente, isoladamente, para garantir o benefício. Nesse caso, a imunidade foi concedida no entendimento de que o serviço de metrô envolvendo o caso tem caráter essencial ao garantir direito social relacionado ao transporte, não concorrendo e complementando outros modais de transporte coletivo.

Por outro lado, em casos em que a prestação de serviços essenciais ocorre em um ambiente competitivo, no sentido de interferir na livre concorrência, ou está associada a uma finalidade lucrativa ditada por um acionista controlador privado, o STF tende a negar a imunidade, mesmo reconhecendo a importância do serviço público em questão. No caso da CEMIG (RE 1.313.228), a imunidade foi afastada porque a concessionária, embora prestasse o serviço essencial de distribuição de energia elétrica, operava como uma sociedade de economia mista com ações negociadas em bolsa e distribuía lucros a acionistas privados. Essa decisão reforça que a finalidade lucrativa direcionada a interesses privados é vista como incompatível com a concessão da imunidade tributária e com o próprio conceito de serviço público, independentemente da essencialidade ou exclusividade do serviço.

O caso da CESP (RE 1.380.136) traz outro exemplo relevante nesse sentido. O STF reconheceu a essencialidade da distribuição de energia elétrica, mas concluiu que a imunidade não era aplicável devido à natureza privada da concessionária, ressaltada pela distribuição de suas ações unicamente a privados, e sua finalidade lucrativa. O Tribunal enfatizou que a

imunidade só se aplica quando a concessionária atua como uma verdadeira instrumentalidade estatal, sem buscar a geração de lucros distribuição aos interesses privados. O Ministro Dias Toffoli faz apontamento relevante nesse sentido "Inicialmente, esclareço que não se confunde o fato de uma sociedade de economia mista auferir lucro com o fato de ela, inclusive participando de bolsa de valores, distribuir relevantes lucros a particulares"[36]. Nesse sentido, o Supremo aponta como problemática a distribuição relevante de lucro para particulares, fator decisivo para o afastamento da imunidade no caso, como aponta o Ministro Nunes Marques no caso da CESP "[...] não se trata de ignorar a relevância do serviço público prestado pela Cesp, a fornecer energia elétrica a diversos municípios brasileiros. Ocorre que a prestação de serviço essencial não supera o fato de que a agravada reparte lucros aos seus acionistas privados [...]".

Diante da análise dos casos selecionados para o presente trabalho, pode-se afirmar que a imunidade tributária não será necessariamente negada apenas pela distribuição de lucro ao setor privado, nem concedida unicamente pelo fato de o serviço ser essencial. O ponto central dessa análise é que, para o Supremo, fatores como o regime concorrencial, a essencialidade do serviço prestado e a existência de um objetivo exclusivamente lucrativo estão interligados e devem ser considerados em conjunto para uma avaliação completa sobre a concessão da imunidade.

Ainda assim, ficou evidente que, embora os critérios de essencialidade do serviço público e seu regime de prestação sustentem grande parte das decisões do STF, a finalidade lucrativa frequentemente se sobrepõe para o afastamento da imunidade tributária[37]. A interação entre esses critérios é frequentemente cumulativa. Entretanto, é de relevância pontuar que a finalidade lucrativa aparece entre os acórdãos como elemento mais incisivo no afastamento da imunidade. Em contrapartida, a exclusividade e a ausência de concorrência são fatores que potencializam a concessão da imunidade, desde que a atividade seja claramente vinculada ao interesse público.

---

[36] RE 1380136 AgR-EDv-AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-12-2023 PUBLIC 13-12-2023, p. 14. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

[37] RE 1380136 AgR-EDv-AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-12-2023 PUBLIC 13-12-2023, p. 24. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos casos selecionados neste estudo, observa-se que a imunidade tributária não é automaticamente negada pelo simples fato de haver distribuição de lucro ao setor privado, nem concedida apenas com base na essencialidade do serviço. O aspecto fundamental dessa discussão é que, para o Supremo, elementos como a concorrência no mercado, a relevância do serviço prestado e a finalidade lucrativa da atividade estão interligados e devem ser avaliados de forma conjunta para determinar a aplicação da imunidade.

Diante disso, evidencia-se uma expressiva falta de coerência na aplicação dos critérios utilizados para a concessão da imunidade tributária recíproca. O caso da CEMIG ilustra essa inconsistência de maneira emblemática: no âmbito do RE 1391460 AgR, o STF considera o serviço público prestado pela empresa estatal essencial o suficiente para justificar a concessão da imunidade e afasta a operação da estatal em bolsa de valores como argumento desfavorável a concessão da imunidade, enquanto sob ótica do RE 1313228 AgR, a essencialidade parece perder sua relevância.

No primeiro julgado, o Ministro Luis Fux coloca "[...]o lucro da empresa, ainda que estatal e prestadora de serviço público, em operações em bolsa de valores não é algo condenável, mas, pelo contrário, louvável [...]" (STF, RE 1.391.460 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/03/2024). Já no segundo julgado, o Ministro Gilmar Mendes aponta que:

> A prestação de serviço essencial não supera o fato de que a agravada reparte lucros aos seus acionistas privados e atua em ambiente competitivo com as demais empresas prestadoras do serviço de energia elétrica nos municípios em que tal atividade se revele vantajosa, circunstância em que o reconhecimento da imunidade tributária colocaria em risco o equilíbrio concorrencial. (STF, RE 1.313.228 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/03/2024).

Essa inconsistência na forma como o Tribunal considera a relevância do lucro e da participação em bolsa de valores para a aplicação da imunidade tributária evidencia a falta de uma diretriz clara e estável em sua jurisprudência. Essa instabilidade se torna ainda mais evidente quando a mesma empresa estatal recebe decisões divergentes em diferentes julgamentos.

Além disso, o STF frequentemente utiliza o critério da essencialidade do serviço público e expressões como expressões como “interesse público” ou “verdadeira instrumentalidade estatal” para embasar suas decisões sobre a concessão ou não da imunidade tributária recíproca. No entanto, a Corte não estabelece uma definição objetiva do que considera um serviço essencial ou o que seria uma instrumentalidade estatal verdadeira, o que resulta em um critério vago e subjetivo, suscetível a interpretações variáveis conforme o caso concreto. Esse cenário reflete a significativa inconstância na aplicação dos critérios adotados pelo Supremo para a concessão ou não da imunidade nos acórdãos.

Dessa maneira, pode-se considerar que a ausência de um conceito normativo claro do que é considerado um serviço público essencial para o Tribunal e a inconsistência na aplicabilidade dos critérios mais utilizados nos julgamentos – a essencialidade do serviço, auferimento de lucro para o privado e a negociação em bolsas de valores – compromete a previsibilidade das decisões e gera insegurança jurídica tanto para as empresas estatais e de economia mista como para as empresas particulares concessionárias de serviços públicos.

# 6. REFERÊNCIAS

FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 15ª Edição 2024. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.405. ISBN 9786559649822. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.119. ISBN 9786559649440. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. 1102 p. ISBN 9788574209340 (broch.)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Jurisprudência. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 15. ed. revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2003.

**APÊNDICE**

Modelo do fichamento utilizado para a análise dos julgados:

**Título:**
**Relator:**
**Órgão Julgador:**
**Data de julgamento:**
**Partes:**
**Assunto:**
**Resumo:**

---

Perguntas de pesquisa:

**Quais são os aspectos do conceito de serviço público utilizados para determinar a incidência da imunidade recíproca e se eles variam de acordo com as peculiaridades do caso concreto?**

1. É possível identificar critérios adotados pelo STF para definir o que é considerado "serviço público" em relação à imunidade recíproca? Quais?

2. A finalidade pública do serviço ou as circunstâncias nas quais é prestado foi mencionada como uma das justificativas para a imunidade?

**Há diferenças em relação aos serviços públicos comuns, aqueles considerados essenciais ou de prestação exclusiva?**

1. O STF diferencia serviços públicos comuns de serviços considerados essenciais?

2. Existe uma lista ou categorização específica para "serviços essenciais" na decisão?

3. Serviços essenciais ou de prestação exclusiva têm maior **ou menor** proteção ou mais **ou menos** critérios para a aplicação da imunidade recíproca?

4. O fato de o serviço ser prestado em regime de monopólio ou não é considerado nos votos dos Ministros?

**É possível identificar qual o serviço público adotado nas decisões?**

1. Quais tipos de serviços públicos estão sendo discutidos na decisão?

2. O STF descreve detalhadamente o serviço público envolvido ou se limita a classificar sua natureza geral?

3. A decisão destaca a relevância do serviço para a aplicação da imunidade recíproca?

**Trechos Relevantes:**

(Trechos aqui)

Tabela "Análise do Conteúdo Definitivo":
https://alinsperedu-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/marinacp2_al_insper_edu_br/Edn1kZ4Sln5NpoDnZYarj0UBjPeS6yFLYHlIinIAAIMRrQ?e=L4C5WW