

## **AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.704 MARANHÃO**

**RELATOR** : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA**  
**ADV.(A/S)** : **WERNHER LEONARDO MOURA PEDROSA E OUTRO(A/S)**  
**RÉU(É)(S)** : **ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO**

### **DECISÃO**

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO FEDERATIVO. COMPETÊNCIA DO STF. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). EMPRESA PÚBLICA. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL, EXCLUSIVO E NÃO CONCORRENCIAL. IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA). ESTADO DO MARANHÃO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (ART. 150, INC. VI, AL. "A", DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA) E RESTITUIÇÃO DO INDÉBITO (ART. 168 DO CTN). PROCEDÊNCIA.

### **Relatório**

1. Trata-se de ação cível originária proposta pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) contra o Estado do Maranhão, por meio da qual requer, em suma:

"I – que seja concedida tutela liminar de urgência/evidência para o fim de determinar ao réu que se

abstenha de lançar e cobrar da autora IPVA, sob pena de pagamento de multa diária em valor que atenda ao princípio da efetivação das ordens judiciais e autorize a autora a depositar as quantias cobradas pelo réu em juízo, até o deslinde da presente controvérsia;

II – declarar, por sentença, ser a autora imune à tributação do IPVA criado, instituído, majorado, lançado e cobrado pelo réu, por ser a autora detentora do direito subjetivo de imunidade tributária, na forma do disposto no artigo 150, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal;

III – condenar o réu a restituir à autora, com juros, correção monetária e demais consectários legais, todos os impostos estaduais relativos ao IPVA recolhidos ao arrepio do disposto no artigo 150, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição da Constituição Federal, em decorrência de seu pagamento indevido, na conformidade dos documentos anexos e ao que for apurado em liquidação de sentença;

IV – condenar o réu no pagamento de honorários advocatícios, custas processuais e demais despesas processuais, na forma capitulada pelo Código de Processo Civil.” (e-doc. 1, p. 18-19).

2. A autora sustenta ser *“uma instituição pública federal de pesquisa científica e agropecuária, com várias unidades no Brasil, sendo que uma delas é localizada no território do Estado do Maranhão, conhecida nacionalmente como Embrapa Cocais”*.

3. Afirma que, por força da Lei nº 5.851, de 1972, o Poder Executivo federal foi autorizado a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), estando descritas, no referido diploma legislativo, as finalidades públicas da empresa.

4. Defende que *“todas as atividades da autora têm nítido interesse público e social”, afirmando que “atua em diversos temas científicos, agropecuários ou de pesquisa, sob os mais diversos segmentos sociais e desenvolve pesquisa científica e inovação que estão em fase inicial, intermediária ou final de desenvolvimento, de forma isolada ou com sua participação nas mais diversas instituições privadas, públicas, nacionais e internacionais”.*

5. Argumenta que *“o objetivo social da autora, descrito no estatuto acima reproduzido, revela que as atividades e bens da autora estão ligados à prestação de serviços públicos típicos do Estado, na forma do inciso V, do artigo 23, da Constituição Federal, razão por que as atividades, bens e serviços da autora são atingidos pela imunidade tributária, aplicando-se o disposto no artigo 150, inciso VI, alínea ‘a’ e parágrafo segundo, da Constituição Federal”.*

6. A ação foi ajuizada e tramitou, originariamente, na 13ª Vara da Justiça Federal do Estado do Maranhão, que concedeu o pedido de tutela provisória de urgência (e-doc. 2, p. 156-157). Posteriormente, foi declarada a incompetência daquele Juízo e determinada a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal (e-doc. 2, p. 251-252).

7. Recebidos os autos nesta Suprema Corte, e a mim distribuídos, determinei fosse dada ciência dessa remessa às partes, para que requeressem o que entendessem de direito (e-doc. 4).

8. O Estado do Maranhão, no e-doc. 7, ratificou os termos da contestação anteriormente apresentada (e-doc. 2, p. 171-177), pugnando, além da declaração de incompetência do juízo de origem, pela total improcedência dos pedidos, invocando, ainda, se reconhecida a imunidade recíproca, a prescrição quinquenal.

9. A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer, assim ementado:

“Ação Cível Originária. Constitucional. Tributário. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Unidade descentralizada. Cobrança de IPVA. Imunidade tributária recíproca. Conflito federativo. Competência do Supremo Tribunal Federal. Serviço público essencial, exclusivo e não concorrencial. Imunidade em relação ao patrimônio, aos bens e aos serviços vinculados às finalidades essenciais. Pedido de repetição do indébito. Efeitos meramente patrimoniais. Não conhecimento. Parecer pela procedência parcial do pedido.” (e-doc. 13).

É o relatório.

### Análise

10. A controvérsia dos autos diz respeito à extensão da imunidade tributária recíproca do IPVA à empresa pública federal de assistência técnica e extensão rural.

11. No tocante à competência para apreciar a demanda, observo que este Supremo Tribunal tem afirmado sua competência originária para dirimir controvérsia sobre a extensão da imunidade tributária prevista no art. 150, inc. VI, al. “a”, da Constituição da República, às empresas públicas e sociedades de economia mista. Nesse sentido, destaco: ACO nº 2.243-AgR-segundo/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 17/03/2016, p. 27/05/2016; ACO nº 2.149-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 29/09/2017, p. 19/10/2017; ACO nº 2.730-AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, j. 24/03/2017, p. 03/04/2017; e ACO nº 1.460-AgR/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 07/10/2015, p. 11/12/2015.

12. Trata-se de entendimento pacífico nesta Corte, motivo pelo qual **reconheço a competência deste Supremo Tribunal Federal** para processar e julgar a presente demanda.

13. Quanto ao mérito, registro que a Lei nº 5.851, de 1972, que autorizou a instituição da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), lista, em seu art. 2º, as finalidades da empresa. Transcrevo o dispositivo para melhor elucidação da questão:

“Art. 2º. São finalidades da Empresa:

I - promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País;

II - dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola.”

14. O art. 4º do Estatuto Social da Embrapa, a seu turno, esclarece o objeto social da empresa:

“Art. 4º. A EMBRAPA tem por objeto social:

I - promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agropecuário do País;

II - promover e executar atividades de transferência de conhecimentos e de tecnologias referentes às ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação conduzidas pela Empresa na forma do inciso I deste artigo;

III - dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação da política agrícola e demais políticas de ciência e tecnologia no setor agropecuário; e

IV - estimular, promover e apoiar a descentralização

operativa de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação de interesse regional, estadual, distrital e municipal, mediante ações de cooperação com organizações de objetivos afins.”

15. A leitura das finalidades da empresa e do seu objeto social permite inferir, de modo inequívoco, que **a Embrapa é empresa pública prestadora de serviço público de natureza não concorrencial, voltada à produção de ciência e tecnologia no setor agrícola.**

16. Conforme o art. 3º da Lei nº 5.851, de 1972, **o capital inicial da Embrapa pertence integralmente à União**, merecendo destaque, ainda, que a empresa não tem finalidade, preponderantemente, lucrativa.

17. Trata-se, portanto, de atividade estatal típica **que em nada se assemelha à exploração de atividade econômica em sentido estrito**, essa, sim, se sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos termos do art. 173, § 1º, inc. II, da CRFB.

18. Impende destacar que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a imunidade tributária recíproca, prevista no art. 150, inc. VI, al. “a”, da CRFB, estende-se à empresa pública prestadora de serviço público desde que comprovado seja o serviço público por ela prestado essencial, exclusivo e não concorrencial. Nesse sentido, são os seguintes precedentes:

“IMUNIDADE RECÍPROCA – INFRAERO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA ‘A’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O Tribunal reafirmou o entendimento jurisprudencial e concluiu pela possibilidade de **extensão da imunidade tributária recíproca à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, na qualidade de empresa pública prestadora de serviço público.** IMUNIDADE – EMPRESA PÚBLICA – INFRAERO –

PRECEDENTES – ENTENDIMENTO. Ante reiterados pronunciamentos do Plenário no sentido de estar a Infraero beneficiada pela imunidade prevista no artigo 150, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal, cumpre ressaltar o entendimento individual e admiti-la.”

(ACO nº 1.616/SE, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 18/12/2019, p. 06/07/2020; grifos acrescidos).

“EMENTA Tributário. **Imunidade recíproca. Art. 150, VI, ‘a’, da Constituição Federal. Extensão. Empresa pública prestadora de serviço público.** Precedentes da Suprema Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que **a norma do art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal alcança as empresas públicas prestadoras de serviço público**, como é o caso da autora, que **não se confunde com as empresas públicas que exercem atividade econômica em sentido estrito**. Com isso, impõe-se o reconhecimento da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, a da Constituição Federal. 2. Ação cível originária julgada procedente.”

(ACO nº 959/RN, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, j. 17/03/2008, p. 16/05/2008; grifos acrescidos).

19. De modo mais específico, **o Plenário desta Suprema Corte, ao examinar a ACO nº 3.469-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, na Sessão Virtual encerrada em 27/08/2021, reconheceu, por unanimidade, que a imunidade tributária recíproca, no que concerne a impostos (CRFB, art. 150, inc. VI, al. “a”), é aplicável à Embrapa, autora desta ação.** Esse julgado foi assim ementado:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. **EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. EMPRESA PÚBLICA**

**PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS – ISS. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (AL. A DO INC. VI DO ART. 150 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”**

(ACO nº 3.469-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 30/08/2021, p. 03/09/2021; grifos acrescidos).

20. Cuida-se, portanto, de **questão jurídica já acertada pelo Pleno deste Supremo Tribunal Federal**, sem nenhum argumento ou fato novo apto a autorizar a alteração do entendimento firmado.

21. Destaco, por fim, que a conclusão aqui alcançada não se modifica diante do advento da Lei nº 14.473, de 2022, que alterou a Lei nº 5.851, de 1972, para prever que *“constituirão recursos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) os oriundos dos contratos de transferência de tecnologias e dos licenciamentos para exploração comercial de tecnologias, de produtos, inclusive cultivares protegidos, de serviços e de direitos de uso da marca”*. Isso porque a percepção de recursos privados por parte da empresa não retira, por si só, as notas de essencialidade, exclusividade e não concorrencialidade do serviço prestado, tampouco atribuem à empresa a característica de exercente de atividade econômica em sentido estrito, uma vez que remanesce a **preponderância da prestação do serviço público** como sua missão principal.

22. Sobre questão análoga, este Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que **a obtenção de recursos privados, como a cobrança de tarifa, isoladamente considerada, não possui aptidão para descaracterizar a regra imunizante prevista no art. 150, inc. VI, al. “a”, da Constituição da República**. Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL  
ORIGINÁRIA. DIREITO TRIBUTÁRIO. LIMITAÇÕES



CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. TRIBUTOS FEDERAIS. SERVIÇO PÚBLICO DE CUNHO ESSENCIAL E DE EXPLORAÇÃO EXCLUSIVA. SANEAMENTO. TRATAMENTO DE ÁGUA. COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO. 1. **A imunidade tributária recíproca pode ser estendida a empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo.** Precedente: RE 253.472, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão Min. Joaquim Babosa, Pleno, DJe 1º.02.2011. 2. Acerca da natureza do serviço público de saneamento básico, trata-se de compreensão iterativa do Supremo Tribunal Federal ser interesse comum dos entes federativos, vocacionado à formação de monopólio natural, com altos custos operacionais. Precedente: ADI 1.842, de relatoria do ministro Luiz Fux e com acórdão redigido pelo Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 16.09.2013. 3. A empresa estatal presta serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto, de forma exclusiva, por meio de convênios municipais. **Constata-se que a participação privada no quadro societário é irrisória e não há intuito lucrativo. Não há risco ao equilíbrio concorrencial ou à livre iniciativa,** pois o tratamento de água e esgoto consiste em regime de monopólio natural e não se comprovou concorrência com outras sociedades empresárias no mercado relevante. Precedentes: ARE-AgR 763.000, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 30.09.2014 (CESAN); RE-AgR 631.309, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 26.04.2012; e ACO-AgR-segundo 2.243, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27.05.2016. 4. **A cobrança de tarifa, isoladamente considerada, não possui aptidão para descaracterizar a regra imunizante prevista no art. 150, VI, 'a', da Constituição da República.** Precedente: RE-AgR 482.814, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 14.12.2011. 5. Agravo regimental a que se

nega provimento, com majoração de honorários advocatícios, nos termos do art. 85, § 11, do CPC.”

(ACO nº 2.730-AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 24/03/2017, p. 03/04/2017; grifos nossos).

23. A conclusão, portanto, é **pela procedência do pedido.**

### **Dispositivo**

24. Ante o exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF e no art. 487, inc. I, do CPC, resolvo o mérito do processo **para confirmar a tutela de urgência deferida e julgar procedente o pedido, reconhecendo, em favor da autora, a imunidade tributária relativa ao IPVA de veículos matriculados em seu nome no Estado do Maranhão. Determino, por consequência, a extinção dos créditos tributários, constituídos ou a constituir, relativos a esse tributo. Outrossim, condeno a parte ré a restituir, em favor da autora, o que tiver sido cobrado a título desse tributo nos 5 (cinco) anos anteriores à propositura da ação (art. 168 do CTN), acrescidos de juros e correção monetária, a incidirem nos termos previstos no *Manual de orientação de procedimentos para os cálculos na Justiça Federal*, editado pelo Conselho da Justiça Federal.**

25. Ainda, condeno o Estado do Maranhão ao pagamento de honorários advocatícios em favor da parte autora, os quais fixo no percentual mínimo referido no art. 85, § 3º, do CPC, a serem apurados em liquidação de sentença e com base nos valores a serem restituídos à autora, nos termos do previsto no art. 85, § 4º, inc. II, do CPC.

**Publique-se. Intimem-se.**

Brasília, 12 de janeiro de 2025.

**ACO 3704 / MA**

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**  
Relator