

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.125  
MARANHÃO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
MARANHÃO  
**INTDO.(A/S)** : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO  
LUÍS

**DECISÃO:**

Vistos.

Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão em face da cobrança de débitos de IPTU pelo Município de São Luís contra a Maranhão Parcerias S/A (MAPA), sucessora da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos (EMARHP).

Relatou o arguente que a MAPA é sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Estado do Governo do Maranhão (SE-GOV/MA), com capital eminentemente público, tendo sido constituída pela Lei Estadual nº 11.000/19. Disse que a MAPA, sucessora da EMARHP, tem por escopo “promover o desenvolvimento econômico e social do Estado do Maranhão, por meio da gestão, execução de projetos e prestação de serviços em parceria com a iniciativa privada”. E afirmou que, “em razão da transferência de todos os imóveis para o nome da Maranhão Parceria - MAPA, também foram transferidas todo o passivo concernente a esses imóveis, como dívidas de IPTU, dentre outros”.

Apontou que a MAPA não logrou emitir certidão negativa de débito perante a Secretaria da Fazenda Municipal, em razão de débitos de IPTU no valor de R\$ 5.156.271,43 (cinco milhões, cento e cinquenta e seis mil, duzentos e setenta e um reais e quarenta e seis centavos), “referentes a imóveis antes pertencentes a antiga Companhia de Habitação Popular – COHAB que foi incorporada posteriormente pela EMARPH, atual MAPA”.

## ADPF 1125 / MA

Indicou que “grande parte dos imóveis [...] já foram desmembrados para fins de negociações (com inscrições independentes) [...]”, apesar de constar no cadastro Municipal a EMARPH/MAPA como proprietário, em descompasso com a realidade fática e registral”. Mencionou a Lei nº 11.140/19, a qual teria estabelecido que o Estado do Maranhão substituirá a MAPA em todos os direitos e obrigações atinentes aos imóveis destinados ao Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB-MA).

Aduziu, ainda, que a imunidade tributária recíproca já incidia quando os imóveis pertenciam à COHAB, sucedida pela EMARHP. E complementou dizendo que, “[a]tualmente, assumidos pela MAPA e, posteriormente, pelo Estado do Maranhão, igualmente nítida a aplicação da referida imunidade recíproca”.

Discorreu sobre a legitimidade ativa para o ajuizamento da arguição. Ressaltou ser a MAPA (sociedade de economia mista) entidade da Administração Pública Indireta que depende de repasses de recursos do Estado do Maranhão para despesas de custeio e manutenção. Anotou que “os imóveis em questão foram comercializados pela COHAB/MA, em atenção aos projetos de habitação popular do Estado do Maranhão” e que, com a citada Lei nº 11.140/19, “os referidos imóveis passaram a ser de responsabilidade do Estado em direitos e obrigações, logo a cobrança de tais impostos é indevida na medida em que o Estado goza de imunidade recíproca”.

Sobre o cabimento da arguição, disse que

“após diversas tratativas junto a Fazenda Municipal, porém sem êxito, foram ajuizadas ações judiciais requerendo suspensão dessas dívidas e o reconhecimento da imunidade tributária, com expedição da certidão, bem como a prescrição de cobranças de ISS (auto de infração) constante das dívidas existentes, (R\$4.519.631,83), a saber: Processos nºs. 0815697-74.2020.8.10.0001 (6ª Vara da Fazenda Pública) e mais recentemente processo nº 0857387-78.2023.8.10.0001 (7ª Vara da

## ADPF 1125 / MA

Fazenda Pública – Ação Declaratória de Inexistência de Relação Tributária c/c Anulatória de Crédito Tributário com Pedido Liminar).

Nesse sentido, foi colacionado o Relatório de Extrato de Débitos da Prefeitura São Luís (**doc. 10**), o qual elenca valores **indevidos** de impostos municipais, que ensejam os respectivos processos administrativos e judiciais de cobrança e impedem a expedição de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa de regularidade fiscal”.

Em seguida, asseverou que se enquadra no conceito de ato do poder público passível de impugnação pela via da ADPF o conjunto de decisões em processos administrativos e judiciais que ensejam a continuidade de cobranças indevidas de impostos em face de imóveis administrados pela MAPA.

Defendeu estar presente o requisito da subsidiariedade, consignando inexistir outro meio capaz de “sanar, de forma efetiva e a um só tempo, a lesividade das decisões produzidas pela Prefeitura de São Luís e pelo Judiciário Maranhense”, os quais insistiriam na continuidade de processos administrativos e judiciais indevidos de cobrança de impostos em descompasso com a imunidade tributária recíproca.

Sustentou que a imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a, da Constituição Federal), sendo corolário da isonomia, da estrutura do Estado e da continuidade do serviço público, consiste em preceito fundamental.

No mérito, discorreu sobre o princípio da imunidade tributária recíproca e sua aplicação a empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos obrigatórios e exclusivos do Estado.

Reiterou que a MAPA é sociedade de economia mista, destacando que o Estado do Maranhão é o acionista majoritário, “**detendo (99,74%)**

## ADPF 1125 / MA

**(doc. 11) de suas ações”**. Disse que a empresa presta serviço público não concorrencial.

Citou a orientação firmada no julgamento do RE nº 1.320.054/SP-RG, Tema nº 1.140, segundo a qual a imunidade tributária recíproca pode ser reconhecida em favor de empresas públicas e sociedades de economia mista delegatárias de serviços públicos essenciais quando não houver distribuição de lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, independentemente de cobrança de tarifa como contraprestação do serviço.

Registrou que “os serviços prestados pela MAPA são de natureza pública estadual e sob égide da legislação estadual, embora sujeitos por via indireta”. Anotou que “em conformidade com as leis estaduais, a MAPA se incumbe de função do Estado a ela delegada em conformidade com leis estaduais”.

Mais à frente, assentou que a MAPA

“é responsável pela prestação de serviço público mediante delegação do Estado, in casu, a gestão e execução de projetos e prestação de serviços em parceria com a iniciativa privada, garantindo investimentos para o estado e gestão de seus ativos, buscando ser referência nacional no desenvolvimento de soluções para as demandas de interesses público do Estado, visando modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública Estadual.

A MAPA ainda cumprindo a Lei nº 11.140/2019, publicada no Diário Oficial do Estado do Maranhão do dia 25 de outubro de 2019 administra bens públicos, de interesse público, lhe competindo ainda as atividades necessárias à regularização fundiária de interesse social dos imóveis com fins residenciais localizados em áreas de gestão da empresa em São Luís, Imperatriz, Caxias, Buriti Bravo e Santa Inês”.

## ADPF 1125 / MA

Mencionou também o art. 4º do Estatuto da MAPA, o qual dispõe sobre o objeto social da sociedade de economia mista e disse que ela não tem possibilidade de distribuir lucros, “devendo reaplicá-los integralmente no objeto da delegação, para o custeio das atividades, manutenção das instalações e investimento no Estado do Maranhão”.

Sobre o pedido de medida cautelar, referiu que as alegações constantes da petição inicial demonstram o **fumus boni iuris**. Quanto ao **periculum in mora**, reiterou que a MAPA não conseguiu emitir certidão negativa de débito perante a Secretaria da Fazenda Municipal, em razão de débitos de IPTU já mencionados. Para o arguente, as decisões impugnadas “geram impactos financeiros indevidos e comprometem o regular funcionamento do Estado do Maranhão, acarretando dificuldades na execução das políticas públicas e ofensa à continuidade da prestação dos serviços públicos”. Disse também que “os instrumentos processuais cabíveis - no âmbito dos processos subjetivos individuais - não são dotados, em regra, de efeito suspensivo”.

Pediu que seja deferida liminar, **ad referendum** do Plenário da Corte, para determinar a imediata suspensão, até o julgamento final do mérito, dos efeitos de quaisquer decisões judiciais e administrativas que impliquem manutenção de cobranças de impostos em processos judiciais e administrativos contra a MAPA em virtude da imunidade tributária recíproca, de modo a (i) permitir a expedição imediata de certidão negativa de débitos ou positiva com efeito de negativa; (ii) impossibilitar a realização de constrições patrimoniais por meio de bloqueio, penhora, arresto, sequestro ou outra medida desta natureza; (iii) liberar os montantes constritos; e (iv) suspender os efeitos de qualquer ato de cobrança (v.g. auto de infração).

No mérito, pediu o reconhecimento, com eficácia **erga omnes** e efeito vinculante, de que a imunidade tributária recíproca é aplicável à MAPA, provocando a anulação de decisões que impliquem continuidade da cobrança de impostos em processos judiciais e administrativos.

Determinei a aplicação analógica do rito abreviado do art. 12 da Lei

## ADPF 1125 / MA

nº 9.868/99.

O Município de São Luís juntou informações prestadas pelo Secretário Municipal da Fazenda.

O Advogado-Geral da União se manifestou, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela parcial procedência do pedido.

Por meio da petição nº 43.519/2024 (e-doc. 27), o arguente juntou aos autos cópia das seguintes decisões: a) decisão denegatória de tutela antecipada proferida nos autos nº 0815697-74.2020.8.10.0001; b) acórdão de improcedência transitado em julgado, proferido em sede de agravo de instrumento em face da decisão denegatória de tutela antecipada proferida nos autos nº 0815697-74.2020.8.10.0001; c) Ofício Externo nº 260/2022 – GS, subscrito pelo Secretário da Fazenda do Município de São Luís em resposta à solicitação formulada pela MAPA para exclusão de créditos tributários.

O parecer do Procurador-Geral da República foi pelo não conhecimento da ação e, caso superado o óbice, pela procedência parcial do pedido.

### **Decido.**

De início, destaca-se que dada a natureza extremamente específica do presente instrumento de controle concentrado (ADPF), é exigido para o seu processamento, além da adequação do objeto, outros requisitos previstos na legislação.

Com efeito, os pressupostos de cabimento da ADPF podem ser subdivididos em pressupostos gerais e o pressuposto específico previsto no art. 1º, parágrafo único, inc. I, da Lei 9.882/1999 (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. pg. 278-292).

O último refere-se tão somente às hipóteses em que a ADPF é ajuizada com amparo no referido preceito da lei federal, correspondendo à demonstração da existência de controvérsia constitucional relevante

## ADPF 1125 / MA

sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Os **pressupostos gerais**, no entanto, **são sempre exigíveis**, sendo eles: a demonstração de violação em tese a preceito fundamental (**caput** do art. 1º da Lei nº 9.882/1999); e não haver outro meio eficaz de sanar a lesividade arguida na ação, exigência denominada de “**princípio da subsidiariedade**” (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999).

Acerca do último pressuposto, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal assentou que o outro meio eficaz de sanar a lesão, cuja viabilidade torna incabível a ADPF, deve ser compreendido, no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (ADPF nº 33/PA, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 7/12/05).

No caso em apreço, **não foi atendido o requisito da subsidiariedade**, visto que existem outros meios processuais aptos a sanar a controvérsia posta nos autos, com a abrangência e prontidão exigidas pela jurisprudência desta Corte.

Na espécie, cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão tendo como objeto decisões judiciais e administrativas as quais estariam implicando continuidade de cobranças de impostos pelo Município de São Luís contra a Maranhão Parcerias S/A (MAPA), sucessora da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos (EMARHP).

Na essência, disse o arguente que as cobranças seriam indevidas, em razão da aplicação da imunidade tributária recíproca.

Após a manifestação do Advogado-Geral da União, que realçou a falta de indicação adequada das decisões judiciais questionadas na ação, a parte autora, mediante a petição nº 43.519/2024, juntou aos autos cópia dessas decisões, bem como de uma decisão administrativa.

Como bem aduziram o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, a presente arguição de descumprimento de preceito

## ADPF 1125 / MA

fundamental foi manejada como sucedâneo recursal, com o objetivo de rever decisões de caráter administrativo ou judicial.

Em relação à decisão administrativa impugnada, é certo que, considerando o contexto apresentado nestes autos, ela pode ser combatida de forma adequada e eficaz por meio de instrumentos judiciais ordinários.

No que diz respeito às decisões judiciais listadas no e-doc. 27, insta ressaltar que elas se referem a um mesmo caso. Sobre o assunto, vale registrar que a primeira decisão apenas denegou tutela antecipada no processo nº 0815697-74.2020.8.10.0001, em que o MAPA pleiteia o fornecimento de certidão negativa de débito. A segunda decisão judicial, proferida pelo TJMA, consiste na negativa de provimento ao agravo de instrumento interposto contra tal denegação de tutela antecipada. Segundo o Tribunal local, a questão relativa à alegada imunidade tributária ainda não teria sido “analisada perante a primeira instância ante a **ausência de dilação probatória necessária**” (e-doc. 29, grifo nosso).

É importante destacar também que, embora o agravo de instrumento já tenha sido arquivado, o processo nº 0815697-74.2020.8.10.0001, do qual adveio, **ainda não tem sequer sentença proferida, conforme consulta em 23/9/2024 à página de acompanhamento processual**<sup>1</sup>.

Quanto ao processo nº 0857387-78.2023.8.10.0001, citado na petição inicial, igualmente se verifica, em consulta na citada data à correspondente página de acompanhamento processual, que ele ainda está em curso, **não tendo havido sentença até então**, mas apenas decisão de indeferimento de gratuidade de justiça.

Em síntese, **a matéria relativa à aplicação da imunidade tributária recíproca nesses dois casos judiciais ainda está em aberto**, podendo o MAPA se utilizar dos recursos processuais cabíveis para defender seu posicionamento de maneira adequada e eficaz.

O que se percebe, portanto, é que a MAPA “[b]usca com a ADPF

---

<sup>1</sup> Consulta processual por meio do PJe. Disponível em: <https://pje.tjma.jus.br/pje/login.seam>. Acesso em: 23 set 2024.



## ADPF 1125 / MA

obter a tutela de interesse subjetivo específico da referida empresa em demandas concretas, como sucedânea de recurso próprio”, como enfatizou o **Parquet**.

Em caso análogo, no qual se questionou, por meio de ADPF, uma única decisão judicial, que poderia ser combatida por meio processual adequado e eficaz, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, apontando a falta de preenchimento do requisito da subsidiariedade:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO DE VALOR PERTENCENTE A EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. INOBSERVÂNCIA DA REGRA DA SUBSIDIARIEDADE. 1. É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes. 2. **A regra da subsidiariedade não é observada numa hipótese em que, sendo apontada uma única decisão judicial como violadora de preceito fundamental, havia meio processual adequado e eficaz para sua impugnação, que não foi utilizado no momento oportuno.** 3. Agravo regimental desprovido. Arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento” (ADPF nº 508/PB-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 8/7/2020).

Corroborando o entendimento, menciono a ADPF nº 951/DF, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, em que o Tribunal Pleno reconheceu a ausência do preenchimento do requisito da subsidiariedade. Nesse caso, também foram impugnadas decisões judiciais as quais, contudo, “encontravam-se todas sujeitas a instrumentos impugnativos próprios do

## ADPF 1125 / MA

processo trabalhista, sendo plenamente capazes de solver a matéria controvertida a partir da provocação de instâncias superiores”.

Cito, ainda, o precedente a seguir, de minha relatoria, em que conclui pela ausência de preenchimento do requisito da subsidiariedade em ADPF na qual estava em jogo decisão administrativa que poderia ser impugnada, de forma adequada e eficaz, na via do processo subjetivo. Nesse caso, ainda destaquei, entre outros pontos, que a arguição não poderia ser banalizada para se tutelar situação jurídica individual e concreta:

“Agravos regimentais em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decisão administrativa da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. Proibição de exploração de modalidades lotéricas que não observem o disposto na legislação federal. Não satisfação do requisito da subsidiariedade. Existência de outros meios capazes de sanar a lesividade. Situação jurídica individual e concreta. Pretensão de natureza subjetiva. Inviabilidade de sua defesa por meio de ação de controle concentrado. Ausência de impugnação da totalidade do complexo normativo que disciplina a matéria. Ato administrativo questionado em face das leis que a ele dão fundamento. Juízo de legalidade, e não de constitucionalidade. Inviabilidade de utilização genérica e irrestrita da ADPF. Impugnação de ato normativo secundário não dotado de autonomia jurídica. Ofensa reflexa ou indireta à Constituição Federal. Agravo não provido. 1. Conquanto seja possível extrair da jurisprudência da Corte uma orientação geral de que a subsidiariedade deve ser aferida, a princípio, dentre as demais espécies de ação de controle concentrado, o mero não cabimento de ADI, por ação ou omissão, ou de ADC, na hipótese específica, não induz à automática conclusão de estar satisfeito o requisito da subsidiariedade (v.g., ADPF nº 554-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/20). 2. In

casu, o recorrente impugna decisão da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda por meio da qual se determinou à Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí que deixe de explorar as modalidades lotéricas que não observem o disposto nos Decretos-Lei nº 6.259/44 e nº 204/67, ostentando o caráter de ato normativo secundário não dotado de autonomia jurídica. **3. Não satisfação do requisito da subsidiariedade, dada a possibilidade de sua impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo; e, sobretudo, porque se pretende com a presente ação tutelar uma situação jurídica individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de ação típica de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, sob pena de se banalizar o instituto da arguição e se transmutar sua natureza de processo objetivo para subjetivo.** 4. Não se impugnou todo o complexo normativo, conforme se infere da simples leitura da petição inicial. Referida peça tanto não traz, em sua fundamentação, o confronto de dispositivos dos Decretos-Lei nº 6.259/44 e nº 204/67 com a Constituição de 1988; tampouco contém pedido de declaração da não recepção de tais preceitos, gerando o comprometimento do interesse de agir. 5. Ao disciplinar a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a Lei nº 9.882/99 possibilitou o emprego dessa ação para atacar uma ampla gama de atos que, até então, não poderiam ser objeto de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, o que não significa, todavia, que seja genérica e irrestrita a possibilidade de seu ajuizamento. 6. Conforme reiterada jurisprudência da Corte, as ações de controle concentrado de constitucionalidade não se prestam para a impugnação de atos destituídos de autonomia jurídica (v.g., ADI nº 2.321-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 10/6/05; e ADI nº 5.582-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 17/9/20) nem para o exame de ofensa reflexa ou indireta à Constituição (v.g., ADPF nº 354-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 26/9/16;

## ADPF 1125 / MA

ADPF nº 468-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/18). 7. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (ADPF nº 455/DF-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 28/6/2023 – grifo nosso).

Nesse quadro, incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não estar atendido o requisito da **subsidiariedade**.

Isso posto, **não conheço** da presente arguição.

Publique-se.

Brasília, 24 de setembro de 2024.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*