



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000335759

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0531514-32.2012.8.26.0344, da Comarca de Marília, em que é apelante MUNICÍPIO DE MARÍLIA, são apelados COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - CDHU e JOSÉ PAULO SANTOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento parcial ao recurso, nos termos que constarão do acórdão. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REZENDE SILVEIRA (Presidente sem voto), JOÃO ALBERTO PEZARINI E OCTAVIO MACHADO DE BARROS.

São Paulo, 4 de abril de 2025.

GERALDO XAVIER

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação 0531514-32.2012.8.26.0344

Apelante: Município de Marília

Apelada: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de
São Paulo – CDHU

Comarca: Marília

Voto 58.997

Apelação. Execução fiscal. Imposto predial e territorial urbano. Taxas de coleta de lixo e de emolumentos. Exercícios de 2007 a 2011. Reconhecimento de imunidade tributária recíproca. Admissibilidade no tocante ao imposto. Sociedade de economia mista desenvolvedora de política pública habitacional. Capital social com participação aproximada do Estado de São Paulo de 99,99%. Atuação deficitária da sociedade, fora do regime de mercado. Construção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Benefício fiscal que diz apenas com impostos. Inteligência do artigo 150, VI, “a”, da Constituição Federal. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

Alegação de responsabilidade do compromissário comprador do imóvel pelo pagamento do tributo. Procedência. Responsabilidade tanto do promitente vendedor, quanto do promissário comprador, indicado no título executivo. Recurso parcialmente provido.

Cuida-se de execução fiscal promovida pelo município de Marília em face de Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU com vistas a cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU), bem como de taxas de coleta de lixo e de emolumentos dos exercícios de 2007 a 2011.

Reconhecida, de ofício, carência de ação por ilegitimidade de parte, extinguiu-se a exação (artigo 485, VI, do Código de Processo Civil). Daí por que apela tempestivamente o município: argui hígida a cobrança; requer o prosseguimento da execução fiscal em relação ao compromissário comprador do imóvel.

Recebido e processado, o recurso não foi

contrariado.

Eis, sucinto, o relatório.

O apelo comporta parcial provimento.

Com efeito.

A executada é sociedade de economia mista voltada ao desenvolvimento de política pública habitacional, consistente em construção de moradias para famílias de baixa renda. Extrai-se de seu estatuto social:

“**ARTIGO 2º** - Constitui objeto da companhia:

“I. Elaborar ou contratar a elaboração de projetos e suas implantações e promover medidas de apoio à realização de planos e Programas Estaduais e/ou Municipais de habitação prioritários para o atendimento à população de baixa renda, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo mediante: (...)”

Da análise do último balanço patrimonial disponível no sítio da executada na rede mundial de computadores (cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37042/BALANÇO+CDHU+-+DOE+03.05.2024.pdf/b669bd60-e8f5-146b-2400-f01144baf1da), relativo ao ano-calendário de 2023, verifica-se, além de atuação no fomento e na provisão de moradias, o desenvolvimento: a) de ações estratégicas em áreas de risco; b) de programas de urbanização de favelas e de assentamentos precários e c) de ações de apoio à regularização fundiária, em parceria com o Estado de São Paulo e com municípios paulistas.

O mesmo estatuto social indica que a participação do Estado de São Paulo é de 99,99% do capital subscrito e que a atividade da executada é deficitária, depende de aportes de capital público.

Possível concluir, diante do contexto cuja análise se vem desenvolvendo, que, não obstante ser a executada sociedade de economia mista e, portanto, pessoa jurídica de direito privado, a atividade por ela desenvolvida volta-se à prestação de serviço público essencial, é deficitária e sem concorrência no mercado.

Sociedades de economia mista prestadoras de serviço público essencial fazem jus à imunidade a que alude o artigo 150, VI, “a”, da Constituição Federal. Nesse sentido a lição de Roque Antonio Carrazza:

“Estamos, no entanto, convencidos de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, quando delegatárias de serviços públicos ou de atos de polícia, são tão imunes aos impostos quanto as próprias pessoas políticas, a elas se aplicando, destarte, o *princípio da imunidade recíproca*.

“Aprofundando o assunto, as empresas estatais, quando delegatárias de serviços públicos ou de atos de polícia – e que, portanto, não exploram atividades econômicas -, não se sujeitam à tributação por meio de impostos, justamente porque são a *longa manus* das pessoas políticas que, por meio de lei, as criam e lhes apontam os objetivos públicos a alcançar.

“A circunstância de serem revestidas de natureza de *empresa pública* ou de *sociedade de economia mista* não lhes retira a condição de *pessoas administrativas*, que agem em nome do Estado, para consecução do bem comum.

.....
“Muito bem, as pessoas administrativas delegatárias de serviços públicos ou do poder de polícia titularizam interesses públicos, que lhes dão grande cópia de prerrogativas, inclusive no que concerne à tributação, a elas se aplicando, por inteiro, a imunidade do art. 150, VI, 'a', da CF.

.....
“Em suma, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, quando prepostas à atividade administrativa (*lato sensu*), isto é, enquanto desempenham funções estatais, não podem ser sujeitos passivos de impostos (federais, estaduais ou municipais).

“De consequência, são imunes a impostos que incidam sobre o patrimônio, a renda ou os serviços diretamente relacionados com suas finalidades essenciais (...).” (*in* “Curso de Direito Constitucional Tributário”, Malheiros Editores, São Paulo, 20ª edição, 2004, páginas 667 e 680).

No caso vertente o município está a exigir da executada – sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, fora do regime de mercado e que não visa à distribuição de lucro – IPTU de terreno desapropriado para construção de unidades habitacionais destinadas a famílias de baixa renda. Assim, caracterizada a imunidade recíproca (artigo 150, VI, “a”, da Constituição da República).

O Supremo Tribunal Federal reconhece imunidade recíproca a empresas públicas e a sociedades de economia mista prestadoras de serviço público. Vejam-se, a propósito, as ementas dos seguintes julgados:

“TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTROLADA POR ENTE FEDERADO. CONDIÇÕES PARA APLICABILIDADE DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA. COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CODESP). INSTRUMENTALIDADE ESTATAL. ARTS. 21, XII, f, 22, X, e 150, VI, a DA CONSTITUIÇÃO. DECRETO FEDERAL 85.309/1980. 1. IMUNIDADE RECÍPROCA. CARACTERIZAÇÃO. Segundo teste proposto pelo ministro-relator, a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a da Constituição) deve passar por três estágios, sem prejuízo do atendimento de outras normas constitucionais e legais: 1.1. A imunidade tributária recíproca se aplica à propriedade, bens e serviços utilizados na satisfação dos objetivos institucionais iminentes do ente federado, cuja tributação poderia colocar em risco a respectiva autonomia política. Em consequência, é incorreto ler a cláusula de imunização de modo a reduzi-la a mero instrumento destinado a dar ao ente federado condições de contratar em circunstâncias mais vantajosas, independentemente do contexto. 1.2. Atividades de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação, por apresentarem-se como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política. 1.3. A desoneração não deve ter como efeito colateral relevante a quebra dos princípios da livre-concorrência e do exercício de atividade profissional ou

econômica lícita. Em princípio, o sucesso ou a desventura empresarial devem pautar-se por virtudes e vícios próprios do mercado e da administração, sem que a intervenção do Estado seja favor preponderante. 2. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA. CONTROLE ACIONÁRIO MAJORITÁRIO DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE INTUITO LUCRATIVO. FALTA DE RISCO AO EQUILÍBRIO CONCORRENCIAL E À LIVRE-INICIATIVA. Segundo se depreende dos autos, a Codesp é instrumentalidade estatal, pois: 2.1. Em uma série de precedentes, esta Corte reconheceu que a exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres caracteriza-se como serviço público. 2.2. O controle acionário da Codesp pertence em sua quase totalidade à União (99,97%). Falta da indicação de que a atividade da pessoa jurídica satisfaça primordialmente interesse de acúmulo patrimonial público ou privado. 2.3. Não há indicação de risco de quebra do equilíbrio concorrencial ou de livre-iniciativa, eis que ausente comprovação de que a Codesp concorra com outras entidades no campo de sua atuação. 3. Ressalva do ministro-relator, no sentido de que 'cabe à autoridade fiscal indicar com precisão se a destinação concreta dada ao imóvel atende ao interesse público primário ou à geração de receita de interesse particular ou privado'. Recurso conhecido parcialmente e ao qual se dá parcial provimento.” (recurso especial 253.472/SP, Tribunal Pleno, relator para acórdão Ministro Joaquim Barbosa) (grifos inexistentes no original);

“Agravos regimentais em ação cível originária. Imunidade tributária recíproca. Artigo 150, VI, a, da CF/88. Possibilidade de reconhecimento a sociedade de economia mista, atendidos os pressupostos fixados pelo Supremo Tribunal Federal. Competência para apreciação da causa. Artigo 102, I, f, da CF/88. Interpretação restritiva. Exclusão de município do polo passivo. Direito a repetição do indébito e ao reenquadramento do sistema de PIS/COFINS. Matérias de ordem infraconstitucional inaptas a abalar o pacto federativo. Agravos regimentais não providos. 1. Nos autos do RE nº 253.472/SP, esta Corte firmou o entendimento de que é possível a extensão da imunidade tributária recíproca às sociedades de economia mistas prestadoras de serviço

público, desde que observados os seguintes parâmetros: (i) a imunidade tributária recíproca, quando reconhecida, se aplica apenas à propriedade, bens e serviços utilizados na satisfação dos objetivos institucionais iminentes do ente federado; (ii) atividades de exploração econômica destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares devem ser submetidas à tributação, por se apresentarem como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política; e c) a desoneração não deve ter como efeito colateral relevante a quebra dos princípios da livre concorrência e do exercício de atividade profissional ou econômica lícita. 2. É possível a concessão de imunidade tributária recíproca à Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL), pois, em que pese ostentar, como sociedade de economia mista, natureza de ente privado: (i) executa serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto; e (ii) o faz de modo exclusivo; (iii) o percentual de participação do Estado de Alagoas no capital social da empresa é de 99,96%; (iv) trata-se de empresa de capital fechado. São, ademais, tais premissas que, juntamente com o dispositivo do decisum, formam a coisa julgada, não havendo, destarte, que se falar que a mera possibilidade de alteração no quadro societário da empresa seria impedimento à prolação de decisão concessiva da imunidade tributária recíproca a sociedade de economia mista. 3. Em face da literalidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Carta Maior, não compete a esta Corte, em sede originária, processar e julgar causas na qual antagonizem sociedade de economia mista estadual e município, ainda que se trate de demanda versante sobre imunidade tributária recíproca em cujo polo passivo se situe também a União. 4. Questões referentes à repetição do indébito tributário e à mudança no regime de recolhimento do PIS e COFINS não guardam feição constitucional e não são aptas a atrair a competência do STF, ante a ausência de potencial para abalar o pacto federativo. 5. Agravos regimentais não providos.” (agravo regimental em ação cível originária 2.243/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli) (grifos inexistentes no original).

A decisão a seguir transcrita, proferida pela Primeira Turma da Suprema Corte em maio de 2020, reconhece que a apelada faz jus à imunidade:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IMUNIDADE RECÍPROCA. ARTIGO 150, VI, 'A', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXTENSÃO. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. JURISPRUDÊNCIA SEDIMENTADA NO STF. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A ORIENTAÇÃO DESTA SUPREMA CORTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (agravo regimental no recurso extraordinário com agravo 1.259.100/SP, Primeira Turma, relator Ministro Luiz Fux).

Várias são as decisões monocráticas recentes da mesma Corte que também reconhecem à CDHU imunidade recíproca; vejamos, a propósito, os recursos extraordinários com agravo 1.236.328, 1.231.772, 1.247.682, 1.245.297, 1.230.041 e 1.173.440.

Não se ignora a existência de decisão em sentido contrário, proferida pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (agravo regimental em recurso extraordinário com agravo 1.217.318/SP), mas dela ousa-se dissentar nos termos já expostos.

Em suma: era mesmo caso de reconhecer imunidade em relação ao imposto.

Nada obsta seja a cobrança redirecionada ao promissário comprador do imóvel. Afinal, ele também figura como devedor nos títulos executivos.

Em suma: a cobrança deve prosseguir contra o promissário comprador do imóvel.

Posto isso, dá-se parcial provimento ao apelo: determina-se prossiga a exação nos termos dantes delineados.

Geraldo Xavier
Relator