



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000356646

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1502008-14.2022.8.26.0127, da Comarca de Carapicuíba, em que é apelante MUNICÍPIO DE CARAPICUÍBA, é apelado COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO COHAB/SP.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. 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, 10 de abril de 2025.

GERALDO XAVIER
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

Apelação 1502008-14.2022.8.26.0127

Apelante: Município de Carapicuíba

Apelada: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - Cohab

Comarca: Carapicuíba

Voto 59.048

Apelação. Execução fiscal. Imposto predial e territorial urbano. Exercícios de 2020 e 2021. Acolhimento de objeção de não executividade. Reconhecimento de imunidade tributária recíproca. Admissibilidade. Sociedade de economia mista desenvolvedora de política pública habitacional. Capital social com participação aproximada do Município 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. Recurso denegado.

Cuida-se de execução fiscal promovida pelo município de Carapicuíba em face de Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - Cohab com vistas a cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU) dos exercícios de 2020 e 2021¹.

Acolhida objeção de não executividade, reconheceu-se imunidade tributária recíproca e extinguiu-se o processo. Daí por que apela tempestivamente o município: sustenta hígida a cobrança porque sociedade de economia mista não faz jus à imunidade prevista no artigo 150, VI, “a”, da Constituição Federal; requer prossiga o feito ou, subsidiariamente, seja observada a regra prevista no artigo 85 do Código de Processo Civil no que diz com a verba honorária de sucumbência.

Recebido e processado o recurso, nas contrarrazões argumenta-se correta a decisão profligada, pugna-se por sua manutenção.

¹ Valor da causa em 8 de abril de 2022: R\$ 8.498,03.

Eis, sucinto, o relatório.

O apelo não comporta guarida.

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:

“ART. 5º - A Companhia tem por finalidade:

“a. Estudar os problemas de habitação, principalmente habitação popular, notadamente na área metropolitana de São Paulo, planejar e executar suas soluções, em coordenação com os diferentes órgãos públicos ou privados, municipais ou não, visando tornar acessível às classes de menor renda a aquisição ou construção de casa própria;

“b. Adquirir terrenos, inclusive com benfeitorias, destinados a construção ou a venda (lotes urbanizados); adquirir ou construir unidades habitacionais, comerciais ou não, e equipamentos comunitários; executar obras de infra-estrutura básica, promover a respectiva alienação e Permissão de Uso a Título Precário e Gratuito ou Oneroso, e Cessão, no que se refere às unidades comerciais e equipamentos; conceder ou transferir financiamentos a proprietários de terrenos para construção de habitações ou melhorias existentes, obedecidas em tudo as limitações da legislação própria e as normas da COHAB-SP; prestar serviços a terceiros;

.....

“h. Promover programas habitacionais integrados, conforme as normas do SFH, com oferta de alternativas diversificadas (lotes, embriões, casas e apartamentos) para famílias com renda mensal de 01 a 20 salários mínimos, bem como a oferta de lotes comerciais e/ou industriais a serem comercializados a custo de mercado, com a finalidade de geração de subsídios para maior viabilização das ofertas habitacionais para as camadas de mais baixa renda, conjugados ou não com programas de reurbanização;

“i. Levantamento sócio-econômico de favelas e

áreas a serem removidas, mediante aplicação de pesquisa de campo e tabulação de dados;

“j. Diagnóstico da situação atual das populações faveladas, identificando as suas aspirações de moradia e possibilidades reais de sua participação em planos habitacionais;

“k. Levantamento topográfico e cadastramento do meio físico, quando necessário, das áreas ocupadas por favelas e de outras destinadas à implantação de unidades habitacionais a serem pela empresa adquiridas, ou construídas, para a remoção e instalação de favelados, contribuindo assim com o planejamento e execução de programas de erradicação de favelas, bem como de cortiços e outras formas de sub-habitação, encontradas no Município, com a extensão prevista no parágrafo 1º da alínea 'd' deste artigo;

“l. Promover programas de reurbanização de bairros centrais deteriorados, com recursos próprios ou de terceiros, por sua iniciativa ou em conjunto com a particular, propiciando o adensamento populacional em áreas providas de toda infra-estrutura; (...)”

Da análise do último balanço patrimonial disponível no sítio da executada na rede mundial de computadores (<http://www.cohab.sp.gov.br/arquivos/balanco.pdf>), relativo ao ano-calendário de 2015, verifica-se que a participação do Município 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).

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu 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 imanentes 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);

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: C.F., art. 150, VI, a. EMPRESA PÚBLICA QUE EXERCE ATIVIDADE ECONÔMICA E EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO: DISTINÇÃO. I. - As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, a. II. - R.E. conhecido e provido.” (recurso extraordinário 354.897/RS, relator Ministro Carlos Velloso).

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 imóvel destinado ao cumprimento de seu objeto social. Assim, caracterizada a imunidade recíproca (artigo 150, VI, “a”, da Constituição da República).

No que toca à condenação do exequente ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais, está-se que nenhum reparo merece o quanto decidido pelo juízo de primeiro grau, pois como houve extinção da execução é caso de condenar o município. A vitória da executada deixaria de ser integral se houvesse exclusão da verba destinada a remunerar o advogado. Incide o princípio da causalidade.

Posto isso, nega-se provimento ao apelo. Outrossim, com esteio no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, majoram-se os honorários advocatícios para 11% (onze por cento) do valor da causa.

Geraldo Xavier
Relator