



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000398591

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2106326-76.2025.8.26.0000, da Comarca de Guaratinguetá, em que é agravante COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - CDHU, é agravado MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª 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 WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente sem voto), RICARDO CHIMENTI E MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 25 de abril de 2025.

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 31362/2024

18ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2106326-76.2025.8.26.0000

Agravante: Companhia de Desenv. Habit. e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU

Agravado: Município de Guaratinguetá

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Execução fiscal – Município de Guaratinguetá – IPTU dos exercícios de 2008 a 2009 e 2011 2012 – CDHU – Ilegitimidade passiva – Inocorrência – Compromisso particular de compra e venda – Legitimidade concorrente do compromissário vendedor e do compromissário comprador – Propriedade imobiliária que se transmite apenas com o registro do título translativo – Imunidade recíproca – Inocorrência – Considerando os princípios da isonomia e da livre concorrência a CDHU não faz jus à pretendida imunidade fiscal, mormente porque a atividade desempenhada, de natureza de direito privado, não se dá em regime de monopólio ou de exclusividade estatal – Art. 173, § 2º, da CF – Impossibilidade de atribuir-se interpretação extensiva ao dispositivo – Entendimento majoritário desta Câmara de Direito Público – Isenção condicionada à comprovação das exigências previstas em lei – Decisão mantida – RECURSO DESPROVIDO.

Trata-se de recurso de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto por Companhia De Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU contra a r. decisão de fls. 129/132 dos autos originários que, em execução fiscal ajuizada pelo Município de Guaratinguetá objetivando o recebimento de créditos de IPTU dos exercícios de 2008 a 2009 e 2011 2012, rejeitou a exceção de pré-executividade oposta afastando as teses de ilegitimidade passiva e imunidade.

Em suas razões, a agravante pugna pela reforma da decisão agravada, alegando, em síntese, a inexigibilidade do crédito, tendo em vista a sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da execução, ante a alienação do imóvel ensejador da cobrança. Não obstante, sustenta fazer

jus à imunidade tributária por se tratar de empresa pública estadual e não uma sociedade de economia mista, prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, sem caráter econômico ou lucrativo.

Requer o provimento do recurso, extinguindo-se a execução em relação a ela e condenação do agravado aos ônus sucumbenciais.

Dispensadas as providências do art. 1.019 do Código de Processo Civil.

É o relatório.

De rigor o desprovimento do recurso.

Com efeito, não prospera a alegação de ilegitimidade passiva da CDHU, em virtude do Contrato de Cessão de Posse e Promessa de Compra e Venda de Imóvel e Outras Avenças entre a CDHU e seu mutuário, Valdemir Lúcio Barbosa antes mesmo da ocorrência dos fatos geradores, pois este, ainda quando levado ao registro de imóveis, não tem, por si só, o condão de transferir a propriedade imobiliária, mas apenas de formalizar uma intenção avençada entre as partes.

No caso, a agravante não colacionou aos autos a efetiva prova da transferência da propriedade imobiliária, qual seja: o título translativo devidamente registrado na certidão de matrícula do bem¹.

Portanto, é ainda a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, na falta de outras provas, a proprietária de direito do imóvel.

Quanto ao compromisso particular de compra e venda, cediço que este, isoladamente considerado, não permite qualquer conclusão

¹ Art. 1.227, CC. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Art. 1.245, CC. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

acerca da real e efetiva transferência da propriedade do imóvel. Sua oposição à pretensão fazendária é, ademais, totalmente impertinente, vez que as convenções particulares não têm o condão de alterar as definições legais sobre responsabilidade passiva nas obrigações tributárias².

Ademais, ainda que se admita, *ad argumentandum*, que o promissário comprador estivesse efetivamente investido na posse do imóvel no momento dos fatos geradores, essa circunstância não afastaria a responsabilidade da agravada (nessa hipótese solidária), mas apenas daria à Municipalidade a possibilidade de, no momento da propositura da execução, optar por direcioná-la contra um ou outro, ou mesmo contra ambos.

A propósito, o entendimento consolidado do STJ:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO POSSUIDOR (PROMITENTE COMPRADOR) E DO PROPRIETÁRIO (PROMITENTE VENDEDOR).

1. Segundo o art. 34 do CTN, consideram-se contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

2. **A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU.** Precedentes: RESP n.º 979.970/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 18.6.2008; AgRg no REsp 1022614 / SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJ de 17.4.2008; REsp 712.998/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ 8.2.2008; REsp 759.279/RJ, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ de 11.9.2007; REsp 868.826/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 1º.8.2007; REsp 793073/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 20.2.2006.

3. **"Ao legislador municipal cabe eleger o sujeito passivo do tributo, contemplando qualquer das situações previstas no CTN. Definindo a lei como contribuinte o proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor a qualquer título, pode a autoridade administrativa optar por um ou por outro visando a facilitar o procedimento de arrecadação"** (REsp 475.078/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 27.9.2004).

4. Recurso especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08.

(STJ, REsp n.º 1111202/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques,

² Art. 123, CTN. Salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes.

Primeira Seção, J. em 10/06/2009). (grifei).

Prosseguindo, passa-se à análise da imunidade tributária recíproca.

A imunidade recíproca insculpida no art. 150, VI, a, da CF, em regra, é extensível apenas às autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Nesse sentido, importante lembrar que as normas concessivas de imunidade estão condicionadas a interpretação restritiva.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

[...]

§2º- A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

Sobre o tema, o STF ao julgar o RE nº 407.099 reconheceu que as empresas públicas que substituem as pessoas políticas na prestação de serviços públicos essenciais previstos na Constituição Federal devem ser beneficiadas pela imunidade, quando a prestação desses serviços ocorre em regime de monopólio ou em regime de exclusividade.

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 em parte e, nessa parte, provido. (RE 407099, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 22/06/2004, DJ 06-08-2004 PP-00029 EMENT VOL-02158-08 PP-01543 RJADCOAS v. 61, 2005, p. 55-60 LEXSTF v. 27, n. 314, 2005, p. 286-297)

No caso da CDHU, embora a sociedade tenha participação majoritária do Estado de São Paulo, detentor da quase totalidade de suas ações, a atividade desenvolvida **não se caracteriza como serviço público prestado em regime de monopólio estatal**, mas atividade econômica com a concorrência do capital privado e voltada à obtenção de lucro, inclusive com a previsão de distribuição de dividendos entre seus acionistas, conforme previsto em seu estatuto social³:

ARTIGO 44 – As ações ordinárias terão direito ao dividendo mínimo obrigatório correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do lucro líquido do exercício, após as deduções determinadas ou admitidas em lei.

Parágrafo primeiro - O dividendo poderá ser pago pela empresa sob a forma de juros sobre o capital próprio.

Parágrafo segundo - A empresa poderá levantar balanços intermediários ou intercalares, para efeito de distribuição de dividendos ou pagamento de juros sobre o capital próprio.

Portanto, as atividades exercidas pela CDHU não são de titularidade exclusiva do Estado, havendo concorrência com o setor privado, além do objetivo de lucro. Nesse sentido: *“embora a CDHU tenha objeto social dirigido ao atendimento de projetos habitacionais populares e à promoção de desenvolvimento urbano no Estado de São Paulo, certo é que tal atividade confronta com a de outras entidades públicas (COHAB's e projeto Minha Casa Minha Vida) e do setor privado, o que impede lhe seja concedida imunidade recíproca, sob a pena de violação do princípio*

³<https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/36958/ESTATUTO+CDHU+2022.pdf/6df85598-193b-ea2f-2563-22161f870c28>

da isonomia e da livre concorrência” (Apelação nº 1512057-22.2019.8.26.0224, Rel. Des. ROBERTO MARTINS DE SOUZA, j. em 04/05/2022).

Desta forma, contemplar a CDHU com o beneplácito constitucional violaria o princípio da igualdade e da livre concorrência, porquanto se concederia privilégios fiscais não extensivos às demais empresas que atuam no ramo imobiliário, ofendendo disposição expressa do art. 173, §2º, da CF, *in verbis*:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Nessa seara, nota-se que a CDHU se enquadra na regra do §3º do art. 150 da CF acima transcrito, seja porque atua na exploração de atividade econômica *lato sensu*, seja porque exige contraprestação pela concessão da unidade habitacional, o que afasta a imunidade pleiteada.

Este é o entendimento desta C. Câmara de Direito Público:

Execução Fiscal. IPTU e Taxa de Bombeiro dos exercícios de 2013 a 2016. Decisão que rejeitou exceção de pré-executividade em que alegada a nulidade das CDAs, imunidade tributária, inconstitucionalidade da taxa de Bombeiro e da Taxa de Remo. e impenhorabilidade da propriedade, posse e direitos contratuais do imóvel. Insurgência da CDHU. Pretensão à reforma. Desacolhimento. Pleito de suspensão do feito com base no ARE 1289782 (Tema 1122). Desnecessidade. O reconhecimento da repercussão geral não induz à automática suspensão do andamento dos feitos Correlatos. Precedentes desse E. Tribunal de Justiça. No caso dos autos, verifica-se que não houve determinação do sobrestamento dos processos pendentes de julgamento no âmbito do ARE nº 1.289.782/SP (Tema 1122 da repercussão geral) pelo C. Supremo Tribunal Federal. Feito que deve prosseguir. **Imunidade tributária. Prevalência do entendimento de que a CDHU não faz jus à imunidade. Imunidade intergovernamental que somente deve ser reconhecida em favor das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado que prestem**

serviço público essencial em regime de monopólio. Decisão mantida. Recurso não provido. (Agravado de Instrumento nº 2280614-08.2022.8.26.0000, Rel. Des. RICARDO CHIMENTI, j. em 12/04/2023).

Execução fiscal. IPTU dos exercícios de 2015 a 2018. A sentença acolheu a exceção de pré-executividade oposta no curso do feito e extinguiu a demanda ao reconhecer o direito da excipiente ao instituto da imunidade tributária. Reforma de rigor. A COHAB/SP, embora substitua a pessoa política municipal na execução de serviços públicos essenciais (construção de moradias para atendimento à população de baixa renda), consiste em pessoa jurídica de direito privado e concorre com outras entidades públicas e particulares atuantes no segmento em questão. **Logo, pelos princípios da isonomia e da livre concorrência não há direito à pretendida imunidade fiscal, mormente porque a atividade desempenhada pela COHAB não se dá em regime de monopólio ou exclusividade.** Aplicação do art. 173, §2º, da Constituição Federal. Dá-se provimento ao recurso para reformar-se a sentença e determinar-se o prosseguimento da execução fiscal. (Apelação Cível nº 1524594-50.2019.8.26.0127, Relª. Desª. BEATRIZ BRAGA, j. em 15/03/2023).

EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. DECISÃO QUE REJEITOU EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. **IMUNIDADE RECÍPROCA. BENEFÍCIO CONSTITUCIONAL INDEVIDO A EMPRESAS ESTATAIS QUE NÃO explorem ATIVIDADE ECONÔMICA EXCLUSIVA DO ESTADO.** AGRAVO IMPROVIDO. Sendo empresa estatal que não explora atividade econômica exclusiva do Estado, a Companhia de Habitação Popular de Bauru não faz jus a imunidade tributária recíproca. (Agravado de Instrumento nº 2000562-72.2023.8.26.0000, Rel. Des. BOTTO MUSCARI, j. em 07/03/2023).

Desta forma, a CDHU não faz jus à imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da CF, aderindo ao entendimento majoritário desta C. Câmara Julgadora.

Por último, não há que se reconhecer o alegado direito à isenção, por se tratar de benefício condicionado ao atendimento das exigências tratadas em lei específica.

Como bem registrado pelo Juízo singular, a questão requer a produção de prova para se aferir o preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para a concessão do benefício, não sendo a via da exceção a adequada para tanto.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, mantém-se a decisão agravada que rejeitou a exceção de pré-executividade, não havendo que se falar em condenação das partes em honorários advocatícios.

Para fins de acesso aos Tribunais Superiores, consideram-se prequestionados todos os artigos legais e constitucionais mencionados pelas partes, ressalvando-se que o V. acórdão não está obrigado a rebater todos os argumentos suscitados pelas partes, nem a discorrer sobre os dispositivos de lei invocados, se encontrou razões suficientes para fundamentar a decisão.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO ao recurso.**

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR

Relator