



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000406988

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2071112-24.2025.8.26.0000, da Comarca de Guarulhos, em que é agravante COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - CDHU, é agravado MUNICÍPIO DE GUARULHOS.

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 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), GERALDO XAVIER E JOÃO ALBERTO PEZARINI.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

ADRIANA CARVALHO

Relatora

Assinatura Eletrônica

Agravo de Instrumento nº 2071112-24.2025.8.26.0000

Processo originário nº 1581295-89.2023.8.26.0224¹

Agravante: Cdhu - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

Agravado: Município de Guarulhos

Comarca: SETOR DE EXECUÇÕES FISCAIS DA COMARCA DE GUARULHOS - Guarulhos

Voto nº 11026

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CDHU. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. PROVIMENTO.

I. Caso em Exame.

1. Agravo de instrumento interposto pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) contra decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade em execução fiscal movida pelo Município de Guarulhos para cobrança de IPTU do exercício de 2022. A agravante alega imunidade tributária recíproca por ser empresa pública estadual com finalidade de garantir o direito à moradia.

II. Questão em Discussão.

2. A questão em discussão consiste em verificar a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca à CDHU, no que tange ao IPTU, considerando sua natureza de sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial.

III. Razões de Decidir.

3. A exceção de pré-executividade é admissível em execução fiscal para matérias que podem ser conhecidas de ofício e não dependem de dilação probatória, como a imunidade tributária recíproca.

4. A CDHU presta serviço público essencial sem finalidade lucrativa, enquadrando-se nos requisitos para imunidade tributária recíproca, conforme artigo 150, VI, "a", da Constituição Federal.

5. Exceção de pré-executividade acolhida, execução fiscal extinta. Inversão dos ônus sucumbenciais. Honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do artigo 85, § 3º, I, do Código de Processo Civil.

IV. Dispositivo e Tese.

6. Recurso provido.

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU** contra decisão que, nos autos da execução fiscal movida pelo **Município de Guarulhos** para a cobrança do IPTU do exercício de 2022, rejeitou a exceção de pré-executividade oposta pela referida executada. Houve fixação dos honorários provisórios da parte exequente para 11% do valor da dívida (fls. 79/81 do processo de origem).

Em suas razões recursais, a agravante defende que se diferencia das construtoras que atuam no mercado imobiliário, sobretudo porque, além de atuar como realizadora da política habitacional do Governo do Estado de São Paulo, também promove a recuperação ambiental de diversas áreas degradadas e a regularização fundiária de inúmeros empreendimentos, sem caráter econômico ou lucrativo. Alega que goza da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, § 2º, da Constituição Federal, uma vez que se trata de empresa pública estadual, cujo serviço se reveste de caráter público com a finalidade de garantir o direito fundamental à moradia. Requer a concessão do efeito suspensivo e, ao final, o provimento do recurso para que seja acolhida integralmente a exceção de pré-executividade, com a consequente extinção da execução e a condenação do Município ao pagamento dos ônus sucumbenciais.

Pela decisão de fls. 128/129, o pedido de efeito

suspensivo foi concedido e, na mesma oportunidade, o Município foi intimado para apresentar contraminuta.

A Municipalidade apresentou contraminuta ao recurso (fls. 134/141).

Recurso tempestivo, devidamente preparado (fls. 38/39) e sem oposição ao Julgamento Virtual.

RELATADO.

PASSO AO VOTO.

O recurso comporta provimento.

Inicialmente, consigno que a exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias que podem ser conhecidas de ofício e que não dependem de dilação probatória.

No caso, a questão versa acerca do reconhecimento da imunidade recíproca em relação ao IPTU, matéria que não necessita da dilação probatória, razão por que pode ser abordada por esta via extraordinária de defesa.

No que concerne à **imunidade tributária recíproca**, disciplinada no artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal, que veda os entes federados de instituírem cobrança de *impostos* incidentes sobre bens, renda e serviços uns dos outros, imprescindível observar a presença de três aspectos básicos para sua configuração: que a empresa preste serviço público; que o serviço seja essencial/obrigatório; e que a empresa atue com exclusividade ou sem intenção de

lucro, em plena substituição da atividade a ser realizada pelo ente estatal (hipóteses extraídas do comando dos §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo constitucional). Veja-se o texto legal abordado (com grifos não originais):

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

(...)

VI – *instituir impostos sobre:*

a) *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 há a contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem móvel.*

A Lei Estadual nº 905/1975 define a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU como sociedade de economia mista, integrante da Administração Pública Indireta. Ela presta serviço público essencial, não se vislumbrando em suas relações com os adquirentes o objetivo de obtenção de lucro.

Tais assertivas emergem fundadas ao examinar o estatuto

social da Companhia (atualizado pela AGOE de 30/04/2021), cujos artigos iniciais disciplinam o objetivo da empresa e as diretrizes para obtê-lo, dos quais destaco (com grifos e negritos não originais):

Artigo 1º - A sociedade por ações denominada COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU é uma empresa pública estadual, parte integrante da administração indireta do Estado de São Paulo, regendo-se pelo presente Estatuto, pelas Leis federais nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 13.303, de 30 de junho de 2016, e demais disposições legais aplicáveis.

Artigo 2º - Constitui **objeto** da empresa:

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:

- a) aquisição, urbanização e parcelamento de áreas para fins habitacionais; (...)
- c) implantação de equipamentos comunitários; (...)
- e) locação social de habitações;
- f) ampliação e/ou melhoria de habitações existentes;
- g) recuperação de sub-habitações em assentamentos humanos espontâneos; (...)
- i) prestação de serviços de assistência técnica, jurídico-legal, comunitária e financeira aos programas estaduais e municipais de habitação;
- j) promoção de estocagem estratégica de terrenos para

assegurar a execução de programas habitacionais, considerando as diretrizes locais de uso de solo e a conveniência de maximizar os investimentos públicos em serviços urbanos básicos;

(...)

IV. atuar junto aos órgãos do governo e concessionários de serviços públicos visando à urbanização de áreas destinadas a programas habitacionais, de acordo com as orientações e regulamentos municipais para o desenvolvimento urbano local;

V. promover, na forma prevista neste Estatuto, a doação de bens a entidades de direito Público Interno e a quaisquer outras entidades das quais o Estado de São Paulo, seus Municípios e a União participem majoritariamente como acionista, para a instalação e funcionamento de serviços e atividades sociais e comunitárias em conjuntos habitacionais já implantados ou a serem implantados;

VI. integrar-se ao Sistema Financeiro da Habitação, assumindo todas as atribuições e responsabilidades decorrentes da lei e das normas editadas por seus órgãos competentes;

VII. promover as atividades necessárias ao desenvolvimento, no Estado de São Paulo, do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), em consonância com as diretrizes de desenvolvimento urbano e habitacional estabelecidos nos níveis estadual e municipal e outros planos similares;

VIII. promover, amigável ou judicialmente, desapropriações de bens necessários ao atendimento de suas finalidades, previamente declarados de interesse social ou de utilidade pública pelo Governo do Estado,

consoante autorização outorgada pela Lei estadual nº 905, de 18 de dezembro de 1975;

IX. promover a elaboração de projetos visando a construção e a ampliação de equipamentos urbanos e/ou comunitários e outras edificações destinadas à prestação de serviços públicos, incluídas nos programas de ação de órgãos da Administração Estadual e Municipal, mediante convênios celebrados com as Secretarias de Estado, entidades centralizadas e descentralizadas, devidamente autorizados pelo Governo do Estado; (...).

As diretrizes acima destacadas evidenciam que a atuação da CDHU se desenvolve com o escopo de projetar, concretizar e implantar melhoramentos a todos os aspectos que envolvam o direito de moradia (um dos direitos assegurados pelo artigo 6º da Constituição Federal), prioritariamente voltados para a população de baixa renda.

Emerge cristalino que a CDHU desenvolve atividade que visa assegurar um direito previsto na Carta Magna do país, desempenhando função de natureza pública em substituição à atuação própria do Estado.

Outro aspecto há que ser pontuado: a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU atua em ambientes que não oferecem oportunidades lucrativas. Em que pese haja cobrança de contraprestações dos adquirentes, esses valores se apresentam módicos, diferenciando-se sobremaneira das empresas privadas, que buscam a obtenção de lucro.

Em pesquisa realizada no portal eletrônico da Fazenda do

Estado de São Paulo² é possível ter acesso aos balanços financeiros da Companhia, constatando que ela vem acumulando prejuízos há mais de 8 anos, através de resultados deficitários de sua atividade.

Esses fatores impedem a aplicação do artigo 173, § 2º, da Constituição Federal, que assim dispõe (com negrito não original):

***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.

Tal previsão constitucional tem como objetivo garantir a livre concorrência entre as empresas que atuam no mesmo setor produtivo.

No caso em voga, é visível a inexistência de concorrência entre a CDHU e as empresas que atuam no mercado em geral da construção civil, uma vez que estas últimas buscam o lucro em benefício próprio, enquanto a primeira não apresenta finalidade lucrativa, mas sim o cumprimento do objetivo constitucional do direito à moradia e de seus fins sociais.

Por fim, mister salientar que 99,9% das ações da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU pertencem ao Governo do Estado de São Paulo, o que

² <https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/publicacoes/transparencia/balanco-anual>

deixa compreensível seu caráter público e justifica a despreocupação quanto à obtenção de lucro propriamente dito.

Sobre este tópico, há precedente do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

*Embargos de divergência no agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Tributário. 3. **Imunidade recíproca. Extensão às empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda.** 4. Aplicação do tema 1.122 da repercussão geral 5. Embargos de divergência acolhidos para tornar sem efeito o acórdão embargado e respectiva decisão monocrática e determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem, para observância do disposto no artigo 1.036 do Código de Processo Civil (STF – EmbDecl no AgReg no RE com Agravo nº 1.259.100/SP – Relator Ministro **Gilmar Mendes** – j. em 24/02/2021);*

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REITERAÇÃO DA TESE DO RECURSO INADMITIDO. IMUNIDADE RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. PRECEDENTES. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

*I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – O acórdão recorrido encontra-se em desarmonia com o **entendimento da***

Corte no sentido de que a imunidade recíproca dos entes políticos é extensiva à sociedade de economia mista prestadora de serviço público. Precedentes. III – Agravo regimental a que se nega provimento com aplicação de multa (art. 1021, § 4º, do CPC) (STF – AgR RE 1040268, Segunda Turma, Relator Ministro **Ricardo Lewandowski**, j. em 04/06/2018).

No âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, muito embora não seja pacífica esta questão, os eminentes integrantes da Colenda 14ª Câmara de Direito Público têm adotado o seguinte posicionamento (julgados transcritos com grifos e negritos não originais):

*Agravo de Instrumento – Exceção de pré-executividade rejeitada - Execução fiscal – IPTU e taxas - **CDHU - Sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos essenciais e próprios do Estado - Imunidade tributária recíproca configurada - Aplicação do artigo 150, VI, "a", §§ 2º e 3º, da Constituição Federal.** Decisão reformada. Recurso provido (TJSP; Agravo de Instrumento 2197700-81.2022.8.26.0000; Relator: **João Alberto Pezarini**; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Porto Ferreira - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 07/10/2022; Data de Registro: 07/10/2022);*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – IPTU e Taxas de Coleta de Lixo e de Serviço de Bombeiro – Exercícios de 2.013 a 2.016 – Objeção prévia de executividade parcialmente acolhida para afastar a Taxa de Bombeiro – **Imunidade recíproca reconhecida em***

relação ao imposto – CF, art. 150, VI, letra "a", parágrafos 2º e 3º - *Recurso parcialmente provido* (TJSP; Agravo de Instrumento 2107485-93.2021.8.26.0000; Relator: **Octavio Machado de Barros**; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Ferraz de Vasconcelos - SAF - Serviço de Anexo Fiscal; Data do Julgamento: 04/10/2021; Data de Registro: 05/10/2021);

*Agravo de instrumento. Execução fiscal. Imposto predial e territorial urbano. Taxa de coleta de lixo. Exercícios de 2013 a 2016. **Rejeição de objeção de não executividade. Desacerto. Imunidade tributária recíproca. 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. Exclusão da agravada do polo passivo. Recurso provido* (TJSP; Agravo de Instrumento 2289868-73.2020.8.26.0000; Relator: **Geraldo Xavier**; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Jundiaí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 26/03/2021; Data de Registro: 26/03/2021).

Enfim, razão assiste à agravante, no que diz respeito à inexigibilidade do IPTU, tendo em vista a imunidade recíproca.

Destarte, diante do reconhecimento da imunidade recíproca à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do

Estado de São Paulo – CDHU, fica acolhida a exceção de pré-executividade e, em consequência, julgo extinta a execução fiscal, com fundamento no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.

Inverto os ônus da sucumbência e condeno o Município de Guarulhos ao pagamento das custas e despesas processuais, além dos honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do artigo 85, § 3º, I, do Código de Processo Civil.

Ficam prequestionadas todas as normas legais e matérias constitucionais suscitadas e discutidas pelas partes.

Ante o exposto, pelo meu voto, proponho o **PROVIMENTO** do recurso.

ADRIANA CARVALHO
Relatora