



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000431992

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2096718-54.2025.8.26.0000, da Comarca de Jaú, em que é agravante COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - CDHU, são agravados MUNICÍPIO DE JAÚ e MUNICÍPIO DE BOCAINA.

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), BEATRIZ BRAGA E HENRIQUE HARRIS JÚNIOR.

São Paulo, 5 de maio de 2025.

WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

Agravo de Instrumento n. 2096718-54.2025.8.26.0000.

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

Agravados: Prefeitura Municipal de Jaú.

Voto n.58.030

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - EXECUÇÃO FISCAL – IPTU– Insurgência em face da r. decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade oposta – Cabimento - Imunidade tributária recíproca inexistente, haja vista tratar-se a excipiente de sociedade de economia mista, a desenvolver atividade econômica em sentido estrito, impondo-se a aplicação das disposições constantes do art. 173, § 2º, da CF - Pleito de suspensão do feito com base no ARE nº 1289782 (Tema 1122 do STF) desacolhido – O reconhecimento da repercussão geral não acarreta o automático sobrestamento dos processos pendentes sobre o mesmo tema – Legitimidade passiva constatada – Devido registro de transferência de propriedade não efetuado – Aplicação da tese exarada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça no julgamento dos REspS nºs. 1.111.202/SP e 1.110.551/SP (Tema nº 122) – Manutenção da r. decisão recorrida que se impõe – Recurso desprovido.

Vistos.

A COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU, nos autos da ação de execução fiscal (Proc. n. 1501817-89.2023.8.26.0302, do SAF - Serviço de Anexo Fiscal da Comarca de Jaú), que lhe move a **PREFEITURA MUNICIPAL DE JAÚ**, a título de crédito de IPTU, apresenta recurso de agravo de instrumento contra a r. decisão de primeiro grau que rejeitou a exceção de pré-

executividade oposta. Aduz, em síntese, à agravante sua ilegitimidade de parte, fazer jus à imunidade tributária, bem como serem impenhoráveis os seus bens. Requer, assim, a concessão de efeito suspensivo ao recurso, bem como a posterior reforma do *decisum*, para o fim de extinguir-se a totalidade da execução.

Foi determinada a imediata ida dos autos à Mesa.

É o relatório.

Entende-se, com a devida vênia, que o presente recurso *não reúne condições de ser provido*.

Senão, vejamos.

Com efeito, quanto à imunidade recíproca tributária, recorre-se inicialmente ao escólio de Marçal Justen Filho, segundo o qual as empresas estatais são classificadas em exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos e, em consequência, observam o respectivo regime jurídico:

“(...) as empresas estatais subordinam-se a regime jurídico que varia em vista da natureza da atividade desempenhada, conforme se trate de exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público.

“(...)”

“A diferenciação tem origem na Constituição. Segundo a doutrina prevalecente, a Constituição distingue a 'atividade econômica' propriamente dita (art. 173) e o 'serviço público' (art. 175).

“O art. 173 da CF/88 estabelece que o Estado, em situações especiais, pode exercer diretamente atividades enquadradas no âmbito do domínio econômico propriamente dito. Já o art. 175 prevê que a prestação dos serviços públicos incumbe ao Estado.” (in Curso de Direito Administrativo, 8ª Ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2012, p. 257-258).

Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal também ressalta a distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -

ALÍNEA "d" DO INCISO XXIII DO ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - APROVAÇÃO DO PROVIMENTO, PELO EXECUTIVO, DOS CARGOS DE PRESIDENTE DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA ESTADUAL PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 173, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL - DISTINÇÃO ENTRE EMPRESAS ESTATAIS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO E EMPRESAS ESTATAIS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO - REGIME JURÍDICO ESTRUTURAL E REGIME JURÍDICO FUNCIONAL DAS EMPRESAS ESTATAIS - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL - INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

"(...)

"2. As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

"3. Distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito.

"4. O § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público. '(...).' (ADI 1.642; Pleno; j. 03.04.2008; Rel. Min. Eros Grau).

Tem-se, pois, por distintos os regimes jurídicos a que se submetem as empresas estatais prestadoras de serviços públicos e aquelas exploradoras de atividade econômica.

Fixada tal premissa, observe-se que, ainda que a CDHU agravante exerça atividade de relevante interesse coletivo, a mesma desempenha atividade econômica em sentido estrito, na forma permitida pelo disposto no artigo 173 da Constituição Federal:

"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.

“§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...)”.

Ocorre que o próprio artigo 173 da Constituição Federal, em seu § 2º, veda a concessão de benefícios fiscais não extensíveis ao setor privado às empresas públicas e sociedades de economia mista que exerçam atividade econômica, *in verbis*:

“Art. 173 – (...)

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

Assim, o reconhecimento da imunidade tributária da CDHU, no caso em apreço, implicaria a concessão de benefício fiscal não extensivo às empresas privadas que também se dedicam à construção de moradias populares, em evidente afronta ao disposto no artigo 173, § 2º, da Constituição Federal.

Outro não é o posicionamento externado pelo ilustre Desembargador Eutálio Porto, em caso análogo ao presente: *“a CDHU, a despeito da constituição de seu capital social encontrar-se vinculado ao Estado de São Paulo, no entanto, suas atividades não caracterizam uma exclusividade cujo exercício seja imanente ao próprio ente que a criou, pois seu objeto, não obstante dirija-se ao atendimento de projetos habitacionais populares e à promoção do desenvolvimento urbano no Estado, confronta com outras empresas do setor privado e, por isso, conceder a esta a imunidade viola o princípio da isonomia e da livre concorrência e, assim sendo, a aplicação do art. 173, § 2º da CF é de rigor.”* (Agravado de Instrumento nº 2032110-67.2013.8.26.0000; 15ª Câmara de Direito Público do E. Tribunal de Justiça de São Paulo; j. 16.01.2014).

Este Egrégio Tribunal, aliás, já externou sua posição sobre o assunto, conforme se afere da ementa abaixo colacionada:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - Exceção de pré-

executividade em execução fiscal - IPTU e taxa de coleta de lixo - CDHU - Imunidade recíproca - Art. 150, VI, a, da Constituição Federal - Inocorrência - Benefício não extensível às empresas públicas e sociedades de economia mista - Art. 173, § 2º, da Constituição Federal - Atividade não exclusiva do Estado - RECURSO PROVIDO.” (Agravado de Instrumento nº 2137637-56.2023.8.26.0000, 18ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Henrique Harris Júnior, j. 11.07.2023).

“AGRAVO DE INSTRUMENTO- Execução fiscal IPTU de 2008 a 2011 - Decisão que rejeitou exceção de pré-executividade - Alegação de imunidade recíproca – Descabimento - Benefício que não se estende às sociedades de economia mista - Precedentes desta Corte - Honorários advocatícios - Sucumbência indevida na hipótese de rejeição da exceção - Recurso parcialmente provido.” (Agravado de Instrumento nº 2032121-96.2013.8.26.0000; 14ª Câmara de Direito Público Rel. Des. João Alberto Pizarini; j. 12.12.2013).

Outrossim, não se nega ter havido o reconhecimento da repercussão geral no âmbito do ARE nº 1.289.782/SP (Tema 1122); entretanto, tal reconhecimento não acarreta a automática suspensão dos feitos similares. Aliás, ressalte-se que não houve determinação de sobrestamento dos processos pendentes que versassem sobre a matéria no âmbito do ARE referido. Nesse sentido:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IMUNIDADE RECÍPROCA. ARTIGO 150, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXTENSÃO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. CONSTRUÇÃO DE MORADIAS VOLTADAS À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. DISSENSO JURISPRUDENCIAL. PAPEL UNIFORMIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. AGRAVO PROVIDO PARA EXAME DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.” (STF, REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.289.782 SÃO PAULO, Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 17/12/2020).

Dessa forma, não há como se acolher o pedido de

reconhecimento da imunidade tributária, e nem vislumbrar-se o sobrestamento do feito.

No tocante à alegada **ilegitimidade passiva** da excipiente, entende-se que esta não procede.

E a razão para tanto é de simples compreensão.

O IPTU tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis, e o seu contribuinte é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, nos termos dos arts. 32 e 34 do CTN.

No caso, a alegação de ilegitimidade passiva tem por fundamento o fato de que o imóvel objeto da exação foi alienado a terceiro, que está na posse do bem, sendo este o responsável pelo pagamento do crédito tributário.

Neste ponto, vale destacar que o contrato de promessa de compra e venda não é suficiente para elidir a responsabilidade daquele em cujo nome esteja registrado o bem imóvel, quanto ao pagamento do tributo incidente. Ou seja, o contrato de promessa de compra e venda não exclui automaticamente a responsabilidade tributária do titular do domínio, haja vista que a propriedade do bem somente é transmitida com o efetivo registro da escritura no Cartório de Registro de Imóveis, nos termos do artigo 1.245 do Código Civil.

Impõe-se, portanto, a aplicação da tese fixada no julgamento dos recursos paradigmas do presente juízo de retratação (REsps. nºs. 1.111.202/SP e 1.110.551/SP, Tema nº 122, DJe. 18.06.2009), *in verbis*:

“1 - 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;

“2 - cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU”.

Assim, diante da ausência do referido registro, não há como se afastar a legitimidade da apelante, pois esta continua a figurar como proprietária do referido bem e, como consequência, é responsável tributária solidária pelos débitos referentes ao imóvel.

Já no que pertine à alegada impenhorabilidade, algumas considerações se fazem necessárias.

A executada CDHU é sociedade de economia mista e, portanto, pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público essencial; qual seja, a construção de empreendimentos habitacionais com características de moradia popular.

Em razão de sua natureza jurídica, não detém privilégio de qualquer espécie, razão pela qual não está inviabilizada a realização de penhora de seus bens, sobretudo porque sujeita, essencialmente, às regras de direito privado.

Sobre o assunto, oportuna a reprodução dos ensinamentos do insigne administrativista Diógenes Gasparini:

”O patrimônio da sociedade de economia mista pode ser utilizado, onerado e alienado nos termos de seus atos constitutivos, independentemente de prévia autorização legislativa, desde que para alcançar seus objetivos (...). Ademais, dito patrimônio não é prestigiado pelas cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. (...).

"O relacionamento das sociedades de economia mista com terceiros obedece ao regime comum das empresas privadas, dado que não são portadoras de prerrogativas de autoridade ou de benesses governamentais. Seus bens não são, como já vimos, prestigiados pela inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, e nessas condições, garantem seus credores." (*Direito Administrativo*, 4ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 1995, p. 271 e ss.).

José Cretella Júnior, por sua vez, apregoa:

“sendo as sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado, e regendo-se pelo direito comercial, são os seus bens sujeitos à penhora. Com a edição da Lei nº 9.491/97, as linhas ferroviárias foram objeto de concessão, e concessionária é organização privada que recebe do Estado a missão de gerir serviços públicos” (*Administração Indireta Brasileira*, 3ª edição, p. 453).

Aliás, reiterados tem sido os pronunciamentos desta Corte a respeito da matéria, conforme se afere das ementas abaixo colacionadas:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. Penhora de bens. Sociedade de economia mista. Possibilidade. Sujeição ao regime jurídico de direito privado. Inteligência do art. 173, II, da CF. Submissão ao regime comum das sociedades em geral para a cobrança de débitos. Impenhorabilidade relativa dos bens, restrita àqueles diretamente vinculados ao serviço público prestado. Precedentes. Decisão mantida. Recurso improvido” (Agravado de Instrumento nº 0077465-71.2012.8.26.0000, 2ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Cláudio Augusto Pedrassi, j. 28.08.2012).

“EMBARGOS A EXECUÇÃO FISCAL - COHAB - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - PENHORA DE BENS - POSSIBILIDADE” (Apelação nº 9217776-03.2005.8.26.0000, 17ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Antonio Moliterno, j. 29.11.2011).

O Colendo Superior Tribunal de Justiça, por seu turno, também já firmou seu posicionamento sobre o assunto:

“PROCESSUAL CIVIL. PENHORA. BENS DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE. 1. A sociedade de economia mista, posto consubstanciar personalidade jurídica de direito privado, sujeita-se, na cobrança de seus débitos ao regime comum das sociedades em geral, nada importando o fato de prestarem serviço público, desde que a execução da função não reste comprometida pela constrição. Precedentes. 2. Recurso Especial desprovido” (REsp 521047/SP, Ministro LUIZ FUX, j. 20.11.2003).

Logo, não há como se considerar à apelada como 'extensão' da Municipalidade pelo simples fato de que seu objeto é voltado à construção de casas populares.

A recorrida não é pessoa jurídica de direito público, sendo os bens de sua propriedade objeto de tributação, como aqueles pertencentes a qualquer sociedade, ainda que de economia mista.

Pondere-se, ainda, que, mesmo diante da possibilidade de penhora de bens de propriedade da sociedade de economia mista, há que se considerar que, malgrado seja a apelada pessoa jurídica de direito privado, presta serviço público de caráter essencial e, assim sendo, tal circunstância impõe que, em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

prol de se evitar prejuízos à coletividade, a penhora recaia apenas sobre os bens não necessários à prestação dos serviços da executada, garantindo-se, portanto, a higidez do respectivo serviço.

Diante do exposto, imperiosa é a *manutenção* da r. decisão recorrida, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, aos quais se adicionam os do presente voto.

Com isto, **nega-se provimento** ao recurso.

WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI
Relator