



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000439162

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2071174-64.2025.8.26.0000, 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 15ª 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 EURÍPEDES FAIM (Presidente), ERBETTA FILHO E SILVA RUSSO.

São Paulo, 6 de maio de 2025.

EURÍPEDES FAIM
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº: 32800

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº: 2071174-64.2025.8.26.0000

COMARCA DE GUARULHOS

AGRAVANTE: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU

AGRAVADO: MUNICÍPIO DE GUARULHOS

JUIZ DE 1º GRAU: JOÃO LUIZ VIEGAS RODRIGUES DA SILVA

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

Agravo de instrumento interposto contra decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade, afastando a alegação de imunidade tributária.

II. Questão em Discussão

A questão em discussão consiste em determinar se a CDHU é beneficiária da imunidade tributária.

III. Razões de Decidir

A Constituição Federal dispõe que empresas públicas e sociedades de economia mista não gozam de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado. A imunidade tributária recíproca é aplicável apenas a empresas que prestam serviço público em regime de exclusividade, o que não é o caso da CDHU, que atua em um mercado concorrencial.

IV. Dispositivo e Tese

Recurso desprovido.

Tese de julgamento: 1. Empresas públicas e sociedades de economia mista não gozam de imunidade tributária se atuam em regime concorrencial. 2. A CDHU não presta serviço público em caráter exclusivo, não fazendo jus à imunidade tributária.

Legislação Citada: Constituição Federal, art. 150, VI, "a"; art. 173, §2º

Jurisprudência Citada: STF, RE 704.689/SP, Rel. Min. Luiz Fux; STF, ACO 1.411/AC; STF, RE 1.094.036/SP; TJSP, Reexame Necessário nº 0010339-48.2012.8.26.0438; TJSP, Agravo de Instrumento nº 2032110-67.2013.8.26.0000.

Trata-se de agravo de instrumento interposto na execução fiscal que o **MUNICÍPIO DE GUARULHOS** move contra **COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU**.

O agravo foi interposto pela executada contra a r. decisão de fls. 149/150 daqueles autos que rejeitou a exceção de pré-executividade, afastando a alegação de imunidade tributária.

Alega a agravante (fls. 01/14) ser beneficiária da imunidade tributária, uma vez que se trata de empresa pública voltada à política habitacional para a população de baixa renda. Argumenta que presta serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado,

sem caráter econômico ou lucrativo. Sustenta que é empresa pública estadual, com características e regramentos distintos – e ainda que fosse sociedade de economia mista; gozaria, também da imunidade. Pleiteia a reforma da r. decisão para que seja reconhecida a imunidade tributária e extinta a execução fiscal.

O agravo foi recebido e o pedido de efeito suspensivo foi indeferido (fls. 211/212).

Foi apresentada contraminuta de fls. 215/222.

Este é o relatório.

Passa-se a analisar o recurso.

DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU foi criada para o atendimento de projetos habitacionais populares e à promoção do desenvolvimento urbano no Estado.

A respeito das empresas públicas e das sociedades de economia mista, dispõe a Constituição da República:

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:** [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

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

Assim, as empresas públicas e as sociedades de economia mista são regidas por normas de direito privado, não gozando, a princípio, de imunidade.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, tem entendido que quando as empresas públicas e das sociedades de economia mista forem prestadoras de serviço público com caráter de exclusividade estarão abarcadas pela imunidade tributária recíproca, nos termos da alínea “a”, inciso VI, do artigo 150, da Constituição da República.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes julgados da Suprema Corte:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. ARTIGO 150, VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXTENSÃO. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DELEGATÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **1. As empresas públicas e sociedades de economia delegatárias de serviços públicos de prestação obrigatória e exclusiva do Estado são abrangidas pela imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, VI, “a”, da Constituição Federal.** (Precedentes: RE nº 399.307-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30/04/10; AC nº 1.851-QO, Segunda Turma Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 1º/08/08; RE nº 363.412-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/09/08; RE nº 424.227, RE nº 603.020, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 05/08/11; AI n. 654.766, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 14/11/11.). **2. No caso sub judice, tem-se a prestação exclusiva de serviço público essencial** (transporte intermunicipal de passageiros sobre trilhos ou guiados - atribuição conferida ao Estado pela Constituição Estadual), **por ente da Administração Pública Indireta (sociedade de economia mista), e não por empresa concessionária de serviço público, circunstância que atrai a incidência da imunidade recíproca.** [...] **5.** Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, Recurso Extraordinário 704.689/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, j. 30/08/2012) (grifo nosso)

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CBTU – **SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA INCUMBIDA DE EXECUTAR, COMO ATIVIDADE-FIM, EM FUNÇÃO DE SUA ESPECÍFICA DESTINAÇÃO INSTITUCIONAL, SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO** – MATÉRIA SOB RESERVA CONSTITUCIONAL DE MONOPÓLIO ESTATAL (CF, ART. 21, XII, “ d”) – POSSIBILIDADE DE A UNIÃO FEDERAL OUTORGAR, A UMA EMPRESA GOVERNAMENTAL, O EXERCÍCIO DESSE ENCARGO, SEM QUE ESTE PERCA O ATRIBUTO DE ESTATALIDADE QUE LHE É PRÓPRIO – OPÇÃO CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMA – CBTU COMO INSTRUMENTALIDADE ADMINISTRATIVA DA UNIÃO FEDERAL, INCUMBIDA, NESSA CONDIÇÃO INSTITUCIONAL , DE EXECUTAR TÍPICO SERVIÇO PÚBLICO – **CONSEQUENTE EXTENSÃO, A ESSA EMPRESA GOVERNAMENTAL, EM MATÉRIA DE IMPOSTOS, DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL FUNDADA NA GARANTIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (CF, ART. 150, VI, “ a”)** – O ALTO SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL, QUE TRADUZ UMA DAS PROJEÇÕES CONCRETIZADORAS DO POSTULADO DA FEDERAÇÃO – IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DA CBTU, EM FACE DO IPTU, QUANTO ÀS ATIVIDADES EXECUTADAS NO DESEMPENHO DO ENCARGO, QUE, A ELA OUTORGADO, FOI DEFERIDO, CONSTITUCIONALMENTE, À UNIÃO FEDERAL – DOCTRINA – JURISPRUDÊNCIA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [...] AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (STF, RE 966.050 AgR/MG, Rel. Min. Celso de Mello, j. 02/12/2016, DJe. 16/02/2016) (grifo nosso)

Este também é o entendimento desta C. Câmara:

APELAÇÃO – EXECUÇÃO FISCAL - IPTU, exercícios de 2008 e 2009 – Município de São Paulo – CPTM, **sociedade de economia mista** – Pretendido **reconhecimento da imunidade** prevista na Constituição Federal – Possibilidade – A CPTM tem **exclusividade na prestação de serviço público, por isso, goza dos privilégios fiscais** – Precedentes desta E. Corte e do STF - Sentença mantida - RECURSO IMPROVIDO. (TJSP, Apelação Cível 1000550-77.2015.8.26.0090, 15ª Câmara de Direito Público, Rel. Rodrigues de Aguiar, j. 31/01/2019, V. U.) (grifo nosso)

APELAÇÃO CÍVEL Embargos à execução fiscal - IPTU do exercício de 2005 - **Sociedade de economia mista** que atua no transporte coletivo de passageiros - **Alegação de imunidade recíproca - Distinção entre empresas estatais que exploram atividade econômica e prestadoras de serviços que se ativam sob delegação do próprio Estado - Inteligência do art. 173, § 2º, em consonância com art. 150, VI, "a", ambos da CF - Prestação de serviço de transporte público, de competência do Estado, cuja atividade não pode ser explorada por empresa privada** - Sentença reformada Recurso provido. (TJSP, Apelação Cível 0008649-68.2010.8.26.0271, 15ª Câmara de Direito Público, Rel. Eutálio Porto, j. 08/11/2012, V. U.) (grifo nosso)

APELAÇÃO CÍVEL – Ação Declaratória – IPTU do exercício de 2011 – Município de Poá – Imunidade tributária. [...]. 2) Apelação do Município – Imunidade - CPTM – **Sociedade de Economia Mista que atua no transporte coletivo de passageiros, explorando atividade em regime de monopólio – Imunidade - Possibilidade** – Inteligência do art. 150, inciso VI, alínea "a" da Constituição Federal – **Empresa responsável pela exploração de transporte coletivo sem concorrência com empresas privadas** – Precedentes do STF e desta 15ª Câmara de Direito Público – Sentença mantida - Recurso improvido. (TJSP, Apelação Cível 0005896-16.2011.8.26.0462, 15ª Câmara de Direito Público, Rel. Raul De Felice, j. 20/10/2015, V. U.) (grifo nosso)

Ocorre que embora a CDHU tenha sido criada para o atendimento de projetos habitacionais populares e à promoção do desenvolvimento urbano no Estado, verifica-se que ela não possui exclusividade na prestação desse serviço.

Isso porque os programas de acesso à moradia e construção de habitações populares, como o “Minha Casa, Minha Vida”, são abertos a diversas construtoras privadas e agentes financeiros, os quais atuam no mesmo segmento da construção civil que a executada.

Cite-se, como exemplo, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB SP, MRV Engenharia e Participações S.A., Construtora Tenda S.A., entre outras.

O C. Supremo Tribunal Federal, inclusive, em decisão monocrática proferida pelo Min. Roberto Barroso, entendeu pela impossibilidade de reconhecimento da imunidade recíproca à Companhia de Habitação do Acre – COHAB/AC, sob o argumento de que a estatal não presta serviço público essencial em regime de exclusividade, uma vez que há diversas construtoras e agentes financeiros que atuam no ramo da construção e comercialização de imóveis afetos a programas de habitação de interesse social:

No entanto, **de acordo com a jurisprudência do STF, para que se tenha assegurada a extensão da garantia prevista no art. 150, IV, a,**

da CF, não basta que as empresas estatais sejam prestadoras de serviço público essencial. Exige-se, ainda, que o serviço seja prestado em regime de exclusividade (RE 773.131-AgR, Relatora Min. Cármen Lúcia, j. 17.12.2013; RE 749.006-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 08.10.2013; e RE 601.392, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 28.02.2013). [...]. 14. Diante do objeto social da companhia, **conclui-se que a COHAB/AC não presta serviço público essencial em regime de exclusividade. A construção e comercialização de imóveis afetos a programas de habitação de interesse social não cuida de atividade exercida unicamente pela COHAB/AC. Há diversas construtoras e agentes financeiros que atuam nesse segmento e comercializam imóveis, pelo sistema financeiro de habitação ou por programas como “minha casa, minha vida”, que igualmente buscam efetivar o direito à moradia.** É fora de dúvida, portanto, que as atividades da autora não estão excluídas do ambiente concorrencial. 15. Assim sendo, a despeito da relevância das atividades da autora, não estão presentes os requisitos que autorizam o reconhecimento da imunidade recíproca. (STF, Ação Cível Originária 1.411/AC, Rel. Ministro Roberto Barroso, j. 16/05/2017) (corpo da decisão, grifo nosso)

Esse mesmo entendimento foi posteriormente adotado pelo Ministro Edson Fachin no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1094036, que versava sobre a possibilidade de reconhecimento da imunidade recíproca à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU:

Por conseguinte, verifica-se que a decisão recorrida diverge do entendimento jurisprudencial do STF é possível a extensão da imunidade tributária recíproca dos entes federativos às empresas públicas e às sociedades de economia mista cuja autorização de criação tenha emanado da Administração Pública Direta, desde que prestem serviço público em caráter monopolístico, não concorrencial e sem finalidades lucrativas. [...]. Sendo assim, **verifica-se que sociedade de economia mista dedicada à construção de habitações populares não presta serviço público em caráter exclusivo, tendo em vista que programas de acesso à moradia de interesse social são abertos a diversas empreiteiras e agentes financeiros que atuam no segmento da construção civil. Logo, a parte Recorrida não faz jus à imunidade tributária recíproca ou qualquer outro favor fiscal não extensível aos agentes econômicos privados, nos termos do art. 173, §2º, da Constituição da República.** [...]. Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário a que se dá provimento, nos termos do art. 21, §2º, do RISTF, com a finalidade de dar seguimento à execução fiscal controvertida e rechaçar a exceção de pré-executividade oposta. (STF, Recurso Extraordinário nº. 1.094.036/SP, Rel. Ministro Edson Fachin, j. 27/11/2017) (corpo da decisão, grifo nosso)

No mesmo sentido tem decidido esta C. Câmara sobre casos envolvendo a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU:

Imunidade – Tributária - Embargos à Execução Fiscal - IPTU do exercício de 2006 - Comarca de Penápolis - **Ajuizamento em face da CDHU – Admissibilidade - Imunidade recíproca inexistente na espécie - Benefício que não alcança sociedade de economia mista - Precedentes desta Corte - Orientação do Colendo STF no sentido de que o serviço prestado por empresa de economia mista, para resultar em inaplicabilidade da vedação de que trata o art. 173, § 2º, da**

Constituição Federal, deve ser público, indisponível e prestado em regime de exclusividade, o que não é o caso - Recurso provido. (TJSP, Reexame Necessário nº 0010339-48.2012.8.26.0438, 15ª Câmara de Direito Público, Rel. Fortes Muniz, j. 19/04/2016, V. U.) (grifo nosso)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - Exceção de pré-executividade - IPTU dos exercícios de 2008 a 2011. 1) Alegação de imunidade tributária - **Não gozam as empresas públicas e de economia mista de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado, de sorte que, estando a CDHU inserida nesta condição, sua natureza jurídica denuncia sua condição de contribuinte, não podendo se utilizar da imunidade sob o argumento de ter sua atividade vinculada ao Estado.** 2) Honorários advocatícios - Exceção de pré-executividade rejeitada - Impossibilidade de condenação da excipiente ao pagamento de honorários advocatícios - Precedentes do STJ - Decisão parcialmente reformada - Recurso parcialmente provido. (TJ/SP, Agravo de Instrumento nº 2032110-67.2013.8.26.0000, 15ª Câmara de Direito Público, Rel. Eutálio Porto, j. 16/01/2014, V. U.) (grifo nosso)

Assim, a despeito dos relevantes serviços públicos prestados pela executada, a alegação de imunidade deve ser rejeitada.

Com isso, a r. decisão agravada deve ser mantida.

Por derradeiro, considera-se questionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se jurisprudência consagrada, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que para fins de interposição de recursos extremos às cortes superiores é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida. Bem por essa razão eventuais embargos declaratórios não se prestariam à eventual supressão de falta de referência a dispositivos de lei (STJ, EDcl no RMS 18.205/SP, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJ 08/05/2006, V. U.).

Ante o exposto, meu voto propõe que se **NEGUE PROVIMENTO** ao recurso.

EURÍPEDES FAIM
RELATOR