



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0000189923

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2365670-04.2025.8.26.0000, da Comarca de Taboão da Serra, em que é agravante COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - CDHU, é agravado MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA.

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, 9 de março de 2026.

WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI
Relator(a)
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Agravo de Instrumento n.º 2365670-04.2025.8.26.0000. Agravante: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. Agravada: Prefeitura Municipal de Taboão da Serra. Interessada: Alessandra Henrique Mandu.

Voto n. 61.972

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - EXECUÇÃO FISCAL – IPTU - Rejeição da decisão que julgou improcedente a exceção apresentada em primeiro grau – Cabimento – Imunidade recíproca inexistente, haja vista tratar-se a recorrente 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 – Legitimidade passiva constatada – Transferência de propriedade não registrada na matrícula imobiliária – Aplicação da tese exarada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça no julgamento dos REspS n.ºs. 1.111.202/SP e 1.110.551/SP (Tema n.º 122) – Manutenção da r. decisão recorrida que se impõe – Recurso desprovido.

Vistos.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU, nos autos da ação de execução fiscal (Proc. n. 1503591-77.2021.8.26.0609, do Setor de Anexo Fiscal da Comarca de Taboão da Serra), que lhe move a **PREFEITURA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA**, 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 em que pleiteava o reconhecimento de ilegitimidade passiva e imunidade tributária. Requer, assim, a concessão de efeito suspensivo ao recurso, para suspender a execução fiscal, dando-lhe posterior



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

provimento, para acolher a exceção de pré-executividade, com a extinção da ação.

Assim vieram aos autos, sem apresentação de contraminuta.

É o relatório.

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

Senão, vejamos.

Segundo o escólio de Marçal Justen Filho, 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.” (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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 apelada exerça atividade de relevante interesse coletivo, 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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- 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

provido” (Agravado de Instrumento nº 2032121-96.2013.8.26.0000; 14ª Câmara de Direito Público Rel. Des. João Alberto Pezarini; j. 12.12.2013).

Dessa forma, não há como se atribuir à CDHU o benefício da imunidade por ela pretendido.

Outrossim, também não há como ser reconhecida a ilegitimidade passiva da excipiente.

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, sendo este o responsável pelo pagamento do alegado crédito tributário, uma vez que a cobrança é posterior à alienação.

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 registro da transferência de propriedade na matrícula imobiliária, não há como se afastar a legitimidade da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

apelada, pois esta continua a figurar como proprietária do referido bem e, como consequência, é responsável tributária solidária pelos débitos referentes ao imóvel.

Diante do exposto, se impõe a *manutenção* da r. decisão de primeiro grau, por seus próprios e jurídicos fundamentos, aos quais se adicionam os do presente voto.

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

WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI

Relator