

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

1

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI – RELATOR DO RE**  
**n° 928.902 – DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

RE n° 928.902

O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, representado pelos procuradores abaixo assinados, nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, requerer o deferimento de sua intervenção na qualidade de AMICUS CURIAE, nos termos do §2º do art. 6º da Lei 9.882/99, bem como do art. 138 do Código de Processo Civil.

1. DA INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE

Bem entendida, a figura do *amicus curiae* revela um autêntico auxiliar do juízo. Através dele, e fundamentalmente



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

2

nos processos objetivos, ou com tendência à objetivação (como é o caso em tela), busca-se aprimorar e democratizar a tarefa hermenêutica, municiando o órgão julgador de elementos fáticos e jurídicos que se revelem importantes para a melhor aplicação do direito ao caso concreto.

Trata-se, em última análise, de uma pluralização do debate jurídico constitucional que busca revestir a atividade jurisdicional de legitimidade democrática. Neste sentido, a figura do "amigo da corte" enseja a possibilidade de o Tribunal decidir as causas submetidas a sua apreciação com pleno conhecimento de todas as suas implicações e repercussões.

Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes:

*"Trata-se de providência que confere caráter pluralista e democrático (CF/88, art. 1º, parágrafo único) ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade".<sup>1</sup>*

Enfim, inequívoca a importância da figura do *amicus curiae* para a jurisdição constitucional nos dias atuais. Prova disso foi a inclusão expressa desse instituto no Novo Código de Processo Civil, mais precisamente em seu art. 138.

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

3

controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Em termos legais, estabeleceu-se que os requisitos a serem preenchidos para o deferimento da intervenção como *amicus curiae* são: i) a relevância, especificidade ou repercussão social da matéria constitucional discutida; e ii) a representatividade daquele se pretende amigo da Corte.

Com efeito, no mesmo sentido estabelece o §2º do art. 7º da Lei 9.868/99:

*"§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes,*

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

4

*poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades."*

Pois bem. Em primeiro lugar, revela-se patente a representatividade do requerente, na qualidade de maior Município do Brasil, em termos populacionais e econômicos. Importante salientar que, exercendo sua competência tributária quanto ao IPTU, a municipalidade de São Paulo lida com demandas e pedidos relacionados à matéria objeto do presente Recurso Extraordinário<sup>2</sup>, de modo que tem muito a contribuir, com argumentos fáticos e jurídicos, para o julgamento da presente causa.

Não há dúvida, pois, de que a Fazenda Municipal paulistana é o órgão mais representativo em matéria de impostos municipais no Brasil, tendo um papel de liderança e suma relevância na construção da jurisprudência tributária juntos aos Tribunais Superiores.

Por outro lado, a possibilidade de o Município cobrar o imposto predial sobre os imóveis integrantes do Programa de Arrendamento Residencial - PAR - é tema de especial relevância jurídica, repercutindo diretamente nas finanças públicas e no orçamento de diversos entes municipais Brasil afora.

---

<sup>2</sup> Como exemplo, podemos citar os processos n° 0020629-39.2009.4.03.6182 e 0048872-61.2007.4.03.6182, em que o Município de São Paulo litiga contra a Caixa Econômica Federal em razão da cobrança de IPTU sobre os imóveis integrantes do Programa de Arrendamento Residencial - PAR

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

5

Assim sendo, não restam dúvidas acerca da repercussão e da relevância da matéria objeto do presente recurso. Não por menos, este Pretório Excelso reconheceu a repercussão geral da matéria no Tema 884.

Ademais, a questão debatida mostrou-se de tal maneira importante que o ilustre Ministro Relator negou o pedido de desistência apresentado pela recorrente, posto que o presente recurso já havia sido afetado à sistemática da repercussão geral no momento em que o pleito fora formulado.

Essa decisão, antes pautada exclusivamente na jurisprudência desta Colenda Corte, agora encontra respaldo também no parágrafo único do art. 998 do CPC, já vigente à época do pedido e, por consequência, da negativa

Art. 998. O recorrente poderá, a qualquer tempo, sem a anuência do recorrido ou dos litisconsortes, desistir do recurso.

Parágrafo único. A desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos. (grifos nossos)

Verifica-se, assim, que os requisitos para o deferimento do ingresso do Município de São Paulo neste Recurso Extraordinário na qualidade de *amigo da corte* estão devidamente preenchidos.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

6

Portanto, de rigor o deferimento do presente pedido de ingresso neste Recurso Extraordinário na condição de *amicus curiae*.

**2. DO MÉRITO**

A Caixa Econômica Federal, em apertada síntese, defende em suas razões recursais que: a) os imóveis objeto do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, criado pela Lei 10.188/01, constituem patrimônio da União, o que atrairia a aplicação da imunidade tributária recíproca, prevista no art. 150, VI, "a", da Constituição Federal; b) no PAR, a atividade por ela desenvolvida não tem natureza econômica, mas sim de serviço público, o que, segundo a jurisprudência desta Corte, permitiria que lhe fosse dispensado o mesmo tratamento tributário dos entes da Administração Direta.

Em que pese os argumentos ventilados pela Caixa Econômica Federal em suas razões recursais, deve-se frisar que foram desconsideradas questões constitucionais relevantes para o deslinde da presente lide e de cuja análise decorrerá, indisputavelmente, a conclusão pela incidência do IPTU sobre os imóveis integrantes do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

**2.1. Do funcionamento do Programa de Arrendamento Residencial**  
**- PAR**



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

7

O Programa de Arrendamento Residencial é uma iniciativa do Governo Federal, criado através da Lei 10.188/01, para reduzir o déficit habitacional em municípios brasileiros que contam com mais de cem mil habitantes.

A gestão desse projeto é incumbência do Ministério das Cidades, enquanto a sua operacionalização fica a cargo da Caixa Econômica Federal.

O escopo do programa é possibilitar que famílias de baixa renda possam adquirir imóveis residenciais próprios.

Para operacionalizá-lo, a CEF promove o arrendamento desses imóveis, com opção de compra ao final do contrato. Essa transação funciona da seguinte forma:

As pessoas selecionadas para participar do programa, denominadas de arrendatárias pelo parágrafo único do art. 6º da Lei 10.188/01, começam a morar nas unidades habitacionais construídas, pagando em contrapartida um valor mensal, que via de regra é inferior ao aluguel praticado na região em que está localizada a residência. Ao final de 15 anos, dá-se ao arrendatário a possibilidade de adquirir o imóvel, mediante o pagamento de uma espécie de valor residual.

Com o advento da Lei nº 12.424/2011, que alterou a redação do §3º, do art. 1º, da Lei 10.188/2011, passou a ser



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

8

possível também a alienação direta dos imóveis do programa, sem a necessidade de prévio arrendamento.

O Arrendador, por sua vez, é o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, que é um fundo de natureza privada, criado pela Caixa Econômica Federal, mediante autorização do art. 2º, *caput*, da Lei 10.188/2001.

Art. 2º Para a operacionalização do Programa instituído nesta Lei, é a CEF autorizada a criar um fundo financeiro privado com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa. (Redação dada pela Lei nº 12.693, de 2014) (grifos nossos)

Esse fundo, no entanto, não se confunde com os "fundos especiais", previstos nos arts. 71 e ss da Lei 4.320/64 ou com os fundos de investimento privados, regulados pela Lei 8.668/93, pois, nos termos do art. 2º-A, §2º, da Lei 10.188/01, o FAR é dotado de personalidade jurídica, uma vez que é titular de seus próprios direitos e responde com seu patrimônio por suas obrigações.

Art. 2º-A. A integralização de cotas pela União poderá ser realizada, a critério do Ministério da Fazenda:

- I - em moeda corrente
- II - em títulos públicos
- III - por meio de suas participações minoritárias; ou





**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

9

IV - por meio de ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário.

§ 1º A representação da União na assembleia de cotistas ocorrerá na forma do inciso V do caput do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 2º O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de que trata o inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, terá direitos e obrigações próprias, pelas quais responderá com seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem. (grifos nossos)

Percebe-se, ademais, que, além de ser sujeito de direito, o FAR foi constituído de forma que os seus cotistas respondem apenas pela integralização das cotas que vierem a subscrever, à semelhança do que ocorre com as sociedades de responsabilidade limitada. Desse modo, inequívoca é a separação entre os patrimônios do fundo e dos seus cotistas.

Tendo personalidade jurídica própria, portanto, o FAR não pode ser considerado um mecanismo orçamentário de vinculação de receitas, como são os fundos especiais, e nem um condomínio fechado, como acontece com os fundos de investimento privados.

Poder-se-ia cogitar, por outro lado, que o FAR é uma espécie de Fundo Garantidor, instituto jurídico criado pela



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

10

Lei 11.079/04, em razão das diversas características em comum que os aproximam, a exemplo da personalidade jurídica própria, do aporte de bens realizados por cotistas públicos e da administração por instituição financeira controlada pela União, dentre outras<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Lei 11.079/04: Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5º O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6º A integralização com bens a que se refere o § 4º deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7º O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

§ 8º A capitalização do FGP, quando realizada por meio de recursos orçamentários, dar-se-á por ação orçamentária específica para esta finalidade, no âmbito de Encargos Financeiros da União. (Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 9º (VETADO). (Incluído e vetado pela Lei nº 12.766, de 2012)

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1º O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2º A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 3º Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

11

Malgrado as similitudes apresentadas, uma diferença fundamental os separa. Como o próprio nome já sugere, os fundos garantidores têm como função precípua a concessão de garantias do pagamento da contraprestação pública em contratos administrativos de parcerias público-privadas. O FAR, contudo, é o próprio financiador da construção das habitações populares tanto do PAR quanto do Programa Minha Casa Minha Vida.

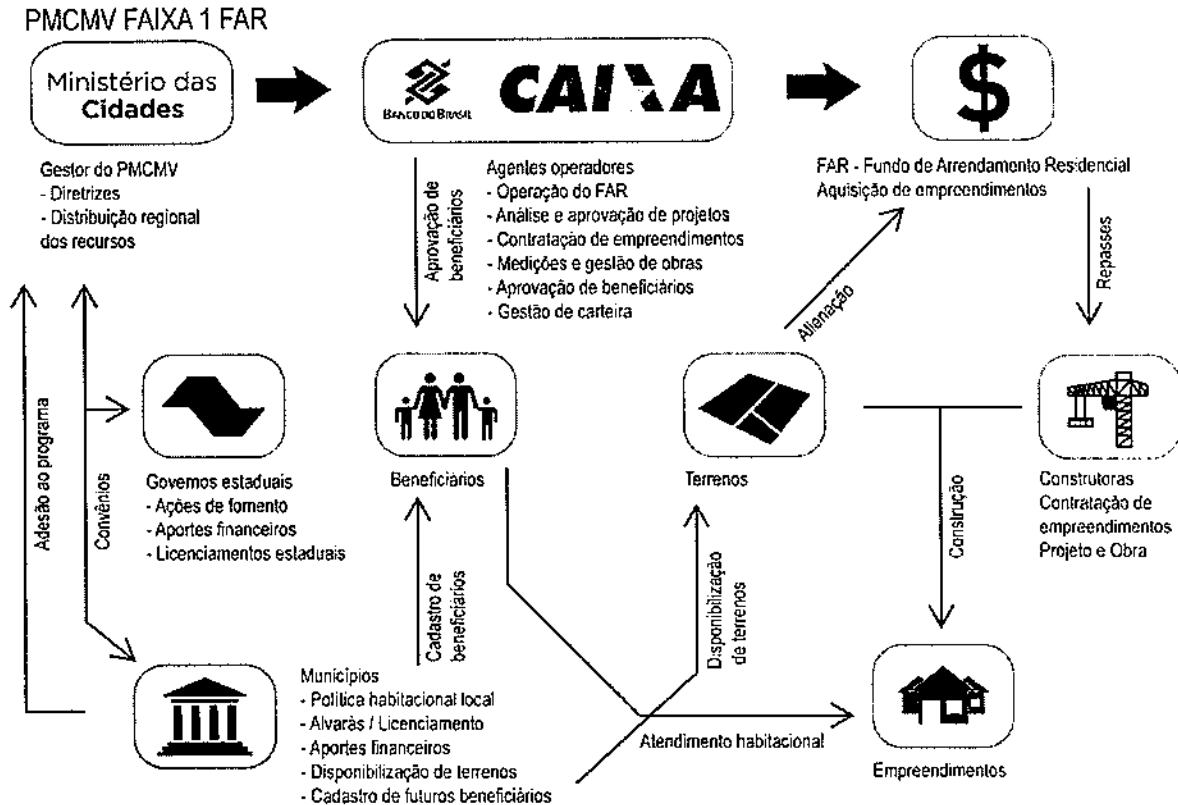
Assim, é ele quem paga diretamente as construtoras para a edificação dos imóveis que serão arrendados ou alienados nesses programas sociais.

Elucidativa para a questão é a imagem a seguir elaborada pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP, onde estão discriminadas as obrigações de cada ente participante do Programa Minha Casa Minha Vida, cuja estrutura é bastante semelhante à do PAR.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

12



Esses contratos serão celebrados pela CEF, na condição de representante judicial e extrajudicial do FAR. Ademais, por ser o FAR uma entidade de natureza estritamente privada, o parágrafo único do art. 4º da Lei 10.188/01 excluiu as operações acima mencionadas do regime de licitações da Lei 8.666/93.

Art. 4º Compete à CEF:

I - criar o fundo financeiro a que se refere o art. 2º;

II - alocar os recursos previstos no art. 3º, inciso II, responsabilizando-se pelo retorno dos



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

13

recursos ao FGTS, na forma do § 1º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

III - expedir os atos necessários à operacionalização do Programa;

IV - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição, alienação e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

V - assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis sujeitar-se-ão aos critérios técnicos definidos para o Programa;

VI - representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

VII - promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos.

VIII - observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere a impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

Parágrafo único. As operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação. (grifos nossos)



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

14

O FAR, através da CEF, portanto, vai adquirir os terrenos, contratar os construtores das moradias para, em seguida, arrendá-las aos beneficiários do PAR, que, como dito anteriormente, terão, ao final do contrato, a faculdade de adquirir as casas construídas.

Até lá, esses imóveis são mantidos em propriedade fiduciária da CEF, enquanto representante do FAR, conforme dispõe o §3º, do art. 2º, da Lei 10.188/01. Esses bens, entretanto, permanecem absolutamente segregados do patrimônio da Caixa.

§ 3º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo a que se refere o caput, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da CEF, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta, observadas, quanto a tais bens e direitos, as seguintes restrições:

- I - não integram o ativo da CEF;
- II - não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CEF;
- III - não compõem a lista de bens e direitos da CEF, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;
- IV - não podem ser dados em garantia de débito de operação da CEF;
- V - não são passíveis de execução por quaisquer credores da CEF, por mais privilegiados que possam ser;



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

15

VI - não podem ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis. (grifos nossos)

A razão para essa segregação é bastante simples. Como o FAR tem personalidade jurídica autônoma, os bens componentes do Programa lhe pertencem até o momento da alienação, de sorte que a CEF exercerá a posse e a propriedade destes em nome do Fundo, conforme consta na qualificação das partes e na cláusula primeira da minuta de contrato de adesão ao PAR, que segue em anexo.

A CEF, então, fará a gestão desse contrato de arrendamento ou de alienação, transferindo, ao final, se for o caso, a propriedade das habitações aos beneficiários do programa.

Ante o exposto, uma vez explicado o funcionamento do Programa de Arrendamento Residencial, faz-se necessário verificar a quem pertencem os bens afetados a ele até a eventual aquisição por um beneficiário, posto que será justamente esse proprietário o contribuinte do IPTU em discussão.

**2.2. Da propriedade dos bens do PAR**

A Caixa Econômica Federal sustenta em seu Recurso Extraordinário que os bens objeto do PAR pertencem à União. Aduz a CEF que o FAR é constituído exclusivamente por patrimônio oriundo da União e que, em caso de dissolução do



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

16

Fundo, eventual saldo positivo retornaria ao Tesouro. Em razão disso, ela defende a incidência no caso vertente da imunidade tributária recíproca, prevista no art. 150, VI, "a", da Constituição Federal.

Em que pese os argumentos ventilados nas razões recursais, essa tese não merece prosperar.

Conforme o quanto explicitado acima, é o FAR o responsável pela aquisição dos terrenos e construção das residências abrangidas pelo Programa. Ambas as operações são financiadas com o patrimônio do Fundo, que responde por suas próprias obrigações, não se confundindo com o patrimônio da CEF e muito menos com o da União.

O patrimônio do FAR, em verdade, pode advir de duas fontes distintas, nos termos do art. 2º, §2º, da Lei 10.188/01: I - pelos bens adquiridos pela CEF no âmbito do programa; ou II - pelos recursos advindos pela integralização de cotas.

A União participa do FAR na condição de mera cotista, respondendo apenas pela integralização das cotas que vier a subscrever. Essa integralização poderá ser feita através de títulos públicos, participações minoritárias, ações de sociedades de economia mista federais ou moeda corrente<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Lei 10.188/01 Art. 2º-A. A integralização de cotas pela União poderá ser realizada, a critério do Ministério da Fazenda: (Incluído pela Lei nº 12.693, de 2012)



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

17

Caso os imóveis em questão pertencessem à União, não haveria que se falar em cláusula limitativa da sua responsabilidade. Pelo contrário, ela responderia diretamente pelas obrigações contraídas pelo FAR.

Além disso, não é demais ressaltar que os imóveis construídos durante a operação do Programa, por disposição expressa do §7º, do art. 2º, da Lei 10.188/01, pertencerão ao patrimônio do FAR, até serem alienados.

§ 7º A alienação dos imóveis pertencentes ao patrimônio do fundo a que se refere o caput deste artigo será efetivada diretamente pela CEF, constituindo o instrumento de alienação documento hábil para cancelamento, perante o Cartório de Registro de Imóveis, das averbações pertinentes às restrições e ao destaque de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo, observando-se: (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

I - o decurso do prazo contratual do Arrendamento Residencial; ou (Incluído pela Lei nº 11.474, de 2007)

II - a critério do gestor do Fundo, o processo de desmobilização do fundo financeiro de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.474, de 2007)

- 
- I – em moeda corrente; (Incluído pela Lei nº 12.693, de 2012)
  - II – em títulos públicos; (Incluído pela Lei nº 12.693, de 2012)
  - III – por meio de suas participações minoritárias; ou (Incluído pela Lei nº 12.693, de 2012)
  - IV – por meio de ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário. (Incluído pela Lei nº 12.693, de 2012)



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

18

Se os imóveis afetos ao PAR pertencessem à União, como quer fazer crer a CEF, a sua alienação dependeria de prévia autorização legislativa, de justificativa de interesse público, além de avaliação prévia, nos termos do art. 17 da Lei 8.666/93, o que inviabilizaria completamente a operacionalização do Programa.

Justamente por isso, o legislador optou por criar o FAR e dotá-lo de personalidade jurídica de direito privado e conseqüentemente de patrimônio próprio.

É justamente essa construção jurídica que viabiliza a existência do PAR. Caso os imóveis do Programa fossem de propriedade da União, eles seriam submetidos às peculiaridades do regime dos bens públicos, o que tornaria impossível a sua alienação direta a determinados particulares, sob pena de ofensa aos princípios norteadores dos certames licitatórios.

Tanto é assim, que a própria CEF, sem seu portal virtual<sup>5</sup>, afirma expressamente que:

Vale lembrar que a execução das obras do empreendimento é realizada por construtora contratada pela CAIXA, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Os imóveis contratados são de propriedade

---

<sup>5</sup> <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

19

exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados. (grifos nossos)

Os imóveis, portanto, pertencem inequivocamente ao FAR, enquanto não alienados. Durante esse período, como visto, eles permanecem em propriedade fiduciária da CEF, que, na condição de representante judicial e extrajudicial irá exercê-la em nome do Fundo, sendo, inclusive, seu dever legal promover o registro imobiliário dos bens do PAR em nome do FAR, conforme dispõe o art. 4º, VIII, da Lei 10.188/01.

Art. 4º Compete à CEF:

I - criar o fundo financeiro a que se refere o art. 2º;

II - alocar os recursos previstos no art. 3º, inciso II, responsabilizando-se pelo retorno dos recursos ao FGTS, na forma do § 1º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

III - expedir os atos necessários à operacionalização do Programa;

IV - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição, alienação e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

V - assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis sujeitar-se-ão aos critérios técnicos definidos para o Programa;

VI - representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

VII - promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

20

VIII - observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere a impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

Parágrafo único. As operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação.

Diante do exposto, tendo em vista que os imóveis, até a sua alienação aos beneficiários do PAR, pertencem ao FAR, este é o verdadeiro contribuinte do IPTU, nos termos do art. 156, I, da Carta Magna.

Ademais, pertencendo os imóveis a um ente dotado de personalidade jurídica de direito privado, não há que se falar em aplicação da imunidade recíproca à espécie.

Salienta-se que, apesar disso, é a Caixa Econômica Federal quem deve figurar no polo passivo das eventuais execuções fiscais ajuizadas para a cobrança desse tributo, haja vista que, como dito alhures, a Lei 10.188/01, no inciso VI do seu art. 4º<sup>6</sup>, determinou que ela representasse judicial e extrajudicialmente o FAR.

<sup>6</sup> Art. 4º Compete à CEF:

I - criar o fundo financeiro a que se refere o art. 2º;

II - alocar os recursos previstos no art. 3º, inciso II, responsabilizando-se pelo retorno dos recursos ao FGTS, na forma do § 1º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

III - expedir os atos necessários à operacionalização do Programa;



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

21

Assim sendo, apesar de ser o patrimônio do Fundo que responderá pelos débitos do IPTU, é a CEF, como sua representante, quem deve figurar no polo passivo da demanda.

**2.3. Da condição da Caixa Econômica Federal de contribuinte do IPTU**

Caso este Pretório Excelso entenda que os imóveis afetados ao Programa de Arrendamento Residencial, enquanto não alienados, não são de propriedade do Fundo de Arrendamento Residencial, é forçoso reconhecer, então, que estes pertencem à Caixa Econômica Federal, devendo ela, portanto, arcar com o IPTU daí advindo.

O art. 156, I, da Constituição Federal, atribuiu ao Município a competência para instituir imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.

---

IV - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; (Vide Medida Provisória nº 350, de 2007)

IV - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição, alienação e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

V - assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis sujeitar-se-ão aos critérios técnicos definidos para o Programa;

VI - representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

VII - promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos.

VIII - observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere a impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

22

Nesse sentido, a fim de regulamentar a matéria, o legislador ordinário disciplinou o IPTU, de forma genérica, no Código Tributário Nacional, que, em seu art. 34, estabelece como sujeito passivo dessa exação os seguintes personagens:

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. (grifos nossos)

O proprietário, figura extraída do Direito Civil, é aquele que, munido de título devidamente registrado, exerce as faculdades do art. 1.228 do CC<sup>7</sup>, *caput*, que são: usar, gozar, dispor e reaver a coisa.

O possuidor, por sua vez, segundo o art. 1.196<sup>8</sup>, também do Código Civil, é aquele que tem, de fato, o exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Como a expressão "possuidor" é muito abrangente, ela sofreu, para os fins da relação jurídico-tributária, algumas limitações. Desse modo, nas palavras de Sacha Calmon<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

<sup>8</sup> Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade

<sup>9</sup> CALMON, Sacha. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Forense. 2010. p. 329.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

23

Não é qualquer posse que deseja ser tributada. Não a posse direta do locatário, do comodatário, do arrendatário da terra, do administrador de bem de terceiro, do usuário ou habitador (uso e habitação), ou do possuidor clandestino ou precário (posse nova) etc. A posse prevista no Código Tributário Nacional, como tributável, é a de pessoa que já é ou pode vir a ser proprietária da coisa. (grifos nossos)

Nessa mesma linha já se posicionou este Pretório Excelso nos seguintes julgados:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. IPTU. RESPONSÁVEL TRIBUTÁRIO. CONTRATO DE LOCAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA. SÚMULA 279/STF. Nos termos da jurisprudência da Corte, o contrato de locação não faz configurar a posse com ânimo de dono. Não há neste caso, portanto, subsunção do fato à hipótese de incidência necessária à cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 619827 AgR/RJ. Primeira Turma. Rel. Min. Roberto Barroso. DJe 17/12/2014) (grifos nossos)

EMENTA: Recurso Extraordinário. 2. IPTU. Imóvel da União destinado à exploração comercial. 3. Contrato de concessão de uso. Posse precária e desdobrada. 4. Impossibilidade de a recorrida figurar no pólo passivo da obrigação tributária. Precedente. Recurso extraordinário a que se nega

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

24

provimento. (RE 451152/RJ. Segunda Turma. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe 26/04/2007) (grifos nossos)

No caso tratado nos autos, efetivamente a CEF não é titular dos poderes de usar e gozar dos bens afetos ao PAR, mas com certeza a Lei 10.188/01 lhe dá o direito de aliená-lo, mesmo sem prévio arrendamento<sup>10</sup>, e de reavê-lo<sup>11</sup>.

Isso acontece porque, como dito alhures, o mencionado diploma legal lhe atribuiu a qualidade de proprietária fiduciária dos imóveis, razão pela qual, inclusive, é o seu nome que consta na matrícula desses bens.

Na hipótese de alienação sem prévio arrendamento, uma vez construída a unidade habitacional, em que pese a Caixa Econômica Federal não usar e gozar dela diretamente, ela a todo o tempo mantém para si a posse indireta, podendo até dispor dela, alienando o bem diretamente a um beneficiário do programa.

---

<sup>10</sup> Art. 1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

(...)

§ 3º Fica facultada a alienação, sem prévio arrendamento, ou a cessão de direitos dos imóveis adquiridos no âmbito do Programa. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

<sup>11</sup> Art. 9º Na hipótese de inadimplemento no arrendamento, findo o prazo da notificação ou interpelação, sem pagamento dos encargos em atraso, fica configurado o esbulho possessório que autoriza o arrendador a propor a competente ação de reintegração de posse.





**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

25

Na condição de proprietária fiduciária, por outro lado, a CEF mantém-se na posse indireta do bem durante todo o curso do contrato de arrendamento, podendo, conforme mencionado anteriormente, reaver o bem em caso de inadimplemento do arrendatário.

Não se desconhece o fato de que a Lei 9.514/97, no §8º do seu art. 27<sup>12</sup>, atribui ao fiduciante a responsabilidade pelo pagamento dos tributos incidentes sobre os imóveis objeto do contrato de alienação fiduciária, o que poderia ser aplicado também à relação de arrendamento mercantil de bens imóveis.

No entanto, tal previsão é absolutamente inconstitucional, visto que a Carta Magna, em seu art. 146, III, "a"<sup>13</sup>, determina que a definição dos contribuintes dos tributos seja realizada através de Lei Complementar.

---

<sup>12</sup> Art. 27: § 8º Responde o fiduciante pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam ou venham a recair sobre o imóvel, cuja posse tenha sido transferida para o fiduciário, nos termos deste artigo, até a data em que o fiduciário vier a ser imitado na posse

<sup>13</sup> Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

26

Nesse diapasão, como a Lei 9.514/97 não ostenta o *status* de Lei Complementar, não poderia ter versado sobre a responsabilidade pelo pagamento de tributos.

Em caso análogo, este Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91, que, apesar de não estarem previstos em Lei Complementar, tratavam de normas gerais de caráter tributário.

Esse entendimento deu origem à Súmula Vinculante nº 8, que está assim redigida:

São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam da prescrição e decadência do crédito tributário.

Desse modo, seguindo esse mesmo raciocínio, irrefutável é a conclusão de que o art. 27, §8º, da Lei 9.514/97 é inconstitucional, motivo por que não pode ser aplicado à espécie.

Assim, ainda que a sua caracterização como proprietária não se encaixe perfeitamente nos moldes do art. 1.228, sem dúvida a Caixa Econômica Federal pode ser considerada uma possuidora com *animus domini*, de sorte que ela é, sob qualquer perspectiva de análise da questão, contribuinte do IPTU, nos termos do art. 34 do CTN.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

27

No caso da alienação direta, sem prévio arrendamento, não resta muita dúvida de que é a CEF a exclusiva contribuinte do tributo, já que o futuro adquirente, somente ao registrar em seu nome o bem, reunirá a titularidade de todos os poderes inerentes à propriedade, não possuindo antes disso qualquer um deles.

Até lá, como possuidora indireta com *animus domini* e única contribuinte, deverá a CEF arcar com a exação.

A discussão em tela está centrada na situação em que convivem a posse direta do arrendatário, que usa e goza do bem, e a posse indireta da CEF, que pode reaver o imóvel em caso de inadimplemento ou aliená-lo ao final do contrato de arrendamento.

Nesse caso, há dois potenciais contribuintes para o IPTU, na medida em que ambos exercem a sua posse com *animus domini*.

Para esse tipo de situação, a jurisprudência é pacífica ao indicar que cabe ao Município optar em face de qual dos contribuintes ele irá cobrar o tributo. Há inclusive julgado relatado por V. Exa., Min. Teori Zavascki, sobre o tema. Vejamos:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. CONTRATO DE  
PROMESSA DE COMPRA-E-VENDA. LEGITIMIDADE

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

28

PASSIVA. PROPRIETÁRIO E POSSUIDOR. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.

1. O art. 34 do CTN estabelece que contribuinte do IPTU "é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título".

2. A existência de possuidor apto a ser considerado contribuinte do IPTU não implica a exclusão automática, do pólo passivo da obrigação tributária, do titular do domínio (assim entendido aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis).

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.

4. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 475078/SP. Primeira Turma. Rel. Min. Teori Zavascki. DJe 27/09/2004) (grifos nossos)

Uma vez consolidado esse entendimento, foi editada a súmula 399 do STJ, segundo a qual: "Cabe à Legislação Municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU". No caso do Município de São Paulo, por exemplo, os arts. 9º e 10 da Lei Municipal 6.989/66 estabelecem o seguinte acerca da sujeição passiva do Imposto Predial:

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

29

Art. 9º Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Art. 10. O imposto é devido, a critério da repatriação competente:

I - por quem exerça a posse direta do imóvel, sem prejuízo da responsabilidade solidária dos possuidores indiretos;

II - por qualquer dos possuidores indiretos, sem prejuízo da responsabilidade solidária dos demais e do possuidor direto.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se ao espólio das pessoas nele referidas. (grifos nossos)

Resta clara, portanto, a condição de contribuinte da Caixa Econômica Federal no tocante ao IPTU, seja na condição de proprietária fiduciária do imóvel, com nome constante na matrícula do bem, seja na de possuidora indireta.

Ademais, como a Lei Municipal permite que a Urbe cobre o IPTU tanto do possuidor indireto quanto do direto, fica a seu critério decidir a qual dos dois irá direcionar essa cobrança.

Desse modo, mostra-se perfeitamente lícito que a CEF responda pelo pagamento do IPTU dos imóveis afetos ao PAR, até que estes venham a ser alienados aos beneficiários do Programa.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

30

**2.4. Da inaplicabilidade do art. 150, VI, "a", da Constituição Federal ao caso concreto:**

Independentemente de a propriedade dos bens em discussão vir a ser atribuída ao FAR ou à CEF, uma coisa é certa: a Caixa Econômica Federal não presta serviço público quando administra o Programa de Arrendamento Residencial.

Desse modo, inviável é a sua equiparação à condição de Fazenda Pública e, por conseguinte, a aplicação analógica da imunidade do art. 150, VI, "a", à espécie.

Não é demais repisar que, no âmbito do PAR, compete à CEF administrar tanto o FAR como o Programa como um todo e, em razão disso, ela é remunerada.

Se a sua remuneração nessas operações é menor do que aquela eventualmente praticada pelo mercado para atividades semelhantes, isso quer dizer apenas que ela está servindo de instrumento para a materialização de uma política pública, e não que a sua atuação deve ser considerada prestação de serviço público.

Caso prevaleça o entendimento sustentado pela CEF, será forçoso reconhecer a existência de prestação de serviço público em situações como a redução das taxas de juros realizadas pelos bancos públicos a mando do Governo, bem como a concessão de juros subsidiados pelo BNDES em suas operações



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
DEPARTAMENTO FISCAL**

31

e na venda de combustível realizada pela PETROBRAS quando não acompanha a oscilação internacional do petróleo.

Tais hipóteses, por óbvio, são absurdas. Como se sabe, o fim precípuo de toda e qualquer empresa estatal não é gerar lucro, mas sim servir como ferramenta para a implementação das políticas públicas do Estado.

Essa é a mensagem trazida pelo art. 173 da Constituição Federal quando limita as hipóteses de criação de empresas públicas como a Caixa Econômica Federal.

A atividade desenvolvida pela CEF no bojo do PAR, portanto, em que pese a carga de interesse público nela contida, é eminentemente econômica e própria de uma instituição financeira, não possuindo qualquer caractere de serviço público.

Além do mais, é importante frisar que a CEF, além de administrar o Programa e do Fundo, está autorizada - e na prática é o que acontece - a emprestar recursos para que os arrendatários venham a adquirir os imóveis ao final do contrato de arrendamento, de sorte que ela extrai daí também mais uma fonte de remuneração para os seus serviços.

Desse modo, não se pode confundir a atuação da Caixa Econômica Federal como ferramenta de concretização das metas

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DEPARTAMENTO FISCAL**

32

do Plano Nacional de Habitação com a prestação de serviços públicos, que não existe no caso em tela.

**3. DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Município de São Paulo aguarda seja deferido seu ingresso no feito em epígrafe, na condição de *amicus curiae*, requerendo sejam apreciados os fundamentos jurídicos aqui expostos.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 11 de agosto de 2016.



**EDUARDO KANASHIRO YOSHIKAI**

Procurador Diretor do Departamento Fiscal

OAB/SP 228.261

**BRUNO DAMASCENO FERREIRA SANTOS**

Procurador do Município de São Paulo

OAB/SP 349.578

**SIMONE ANDREA BARCELOS COUTINHO**

Procuradora do Município de São Paulo

OAB/SP 117.181