

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 928.902 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF
ADV.(A/S) : ROGÉRIO ALTOBELLI ANTUNES E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE
AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF
ADV.(A/S) : RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. POLÍTICA HABITACIONAL DA UNIÃO. FINALIDADE DE GARANTIR A EFETIVIDADE DO DIREITO DE MORADIA E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS. INEXISTÊNCIA DE NATUREZA COMERCIAL OU DE PREJUÍZO À LIVRE CONCORRÊNCIA. INCIDÊNCIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os fatores subjetivo e finalístico da imunidade recíproca em relação ao Programa de Arrendamento Residencial estão presentes, bem como a estratégia de organização administrativa utilizada pela União – com a utilização instrumental da Caixa Econômica Federal – não implica qualquer prejuízo ao equilíbrio econômico; pelo contrário, está diretamente ligada à realização e à efetividade de uma das mais importantes previsões de Direitos Sociais, no *caput* do artigo 6º, e em consonância com um dos objetivos fundamentais da República consagrados no artigo 3º, III, ambos da Constituição Federal: *o direito de moradia e erradicação da pobreza e a marginalização com a redução de desigualdades sociais.*

RE 928902 / SP

2. O Fundo de Arrendamento Residencial possui típica natureza fiduciária: a União, por meio da integralização de cotas, repassa à Caixa Econômica Federal os recursos necessários à consecução do PAR, que passam a integrar o FAR, cujo patrimônio, contudo, não se confunde com o da empresa pública e está afetado aos fins da Lei 10.188/2001, sendo revertido ao ente federal ao final do programa.

3. O patrimônio afetado à execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é mantido por um fundo cujo patrimônio não se confunde com o da Caixa Econômica Federal, sendo formado por recursos da União e voltado à prestação de serviço público e para concretude das normas constitucionais anteriormente descritas.

4. Recurso extraordinário provido com a fixação da seguinte tese: *TEMA 884: Os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/2001, beneficiam-se da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal.*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 928.902 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em execução fiscal ajuizada pelo Município de São Vicente em face da Caixa Econômica Federal (CEF). Na exceção de pré-executividade, a CEF alegou que o imóvel a que se referem os tributos pretendidos pelo exequente pertence ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, portanto, é de propriedade da União, sendo abrangido pela imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, *a*, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região manteve decisão que rejeitara a exceção de pré-executividade.

O Recurso Extraordinário foi admitido na origem, sendo determinada sua remessa a esta CORTE como representativo da controvérsia, nos termos do art. 543-B, § 1º, do CPC/1973.

A questão foi submetida ao Plenário Virtual, oportunidade em que foi reconhecida a repercussão geral da controvérsia, cuja ementa estampa o seguinte teor (DJe de 8/4/2016):

“TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU. IMÓVEIS INTEGRADOS AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR, CRIADO E MANTIDO PELA UNIÃO. MANUTENÇÃO DOS BENS SOB A PROPRIEDADE FIDUCIÁRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). APLICAÇÃO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (CF, ART. 150, VI, “A”). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à existência ou não de imunidade tributária (CF, art. 150, VI, “a”), para efeito de IPTU, no tocante a bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da Caixa Econômica Federal (CEF), mas que não se comunicam com seu patrimônio, segundo a Lei 10.188/01, porque integrados ao Programa de Arrendamento Residencial –

RE 928902 / SP

PAR, criado e mantido pela União, nos termos da referida lei. 2. Repercussão geral reconhecida.”

O tema do recurso piloto foi definido nesta SUPREMA CORTE portando a seguinte numeração e o respectivo teor:

“884 - Imunidade tributária recíproca em relação ao IPTU incidente sobre bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da Caixa Econômica Federal, mas que não se comunicam com o patrimônio desta, porque integrados ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR, criado e mantido pela União, nos termos da Lei 10.188/2001.”

Em resumo, a CORTE definirá se há ou não submissão ao regime de imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, *a*, da Constituição Federal), de imóveis vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) instituído pela Lei 10.188/2001.

É importante recuperar, a princípio, os pressupostos dogmáticos que determinaram a positivação das normas de imunidade nos ordenamentos constitucionais.

A elaboração do instituto partiu da premissa de que, nos universos federativos, as competências atribuídas a cada unidade são, na verdade, linhas condutoras a serviço de um mesmo objetivo, que é o projeto constitucional de bem comum. Esse projeto só pode ser executado se todos cumprirem suas respectivas responsabilidades a contento, em regime de cooperação, o que faz com que cada um seja reciprocamente interessado no êxito institucional dos demais. Em termos federativos, portanto, não faz sentido que uma determinada pessoa política venha a impor interesses arrecadatários em face das demais. Todas devem possuir plena liberdade política para aplicar seu patrimônio, rendas e serviços nos respectivos fins, da maneira que melhor lhes aprouver.

A doutrina das imunidades intergovernamentais surgiu na Corte Suprema Americana, em 1819, no famoso caso *Mac Culloch v. Marland*, em que a Corte entendeu pela impossibilidade de o Estado de Maryland

RE 928902 / SP

tributar filiais do Banco nacional, tendo MARSHALL definido como previsão constitucional implícita a impossibilidade de “taxação” estadual em instrumentos federais, expondo que, se os Estados pudessem taxar instrumentos utilizados pelo Governo Federal, no exercício de suas atribuições, poderiam intervir no exercício de suas competências constitucionais. No referido julgamento, MARSHALL cunhou a famosa frase, citada internacionalmente, de que “o poder de tributar envolve o poder de destruir” (*the power to tax involves the power to destroy*), ao afirmar que “o direito de taxar, sem limite nem contraste, é, na sua essência, o direito de exterminar, ou de destruir; e, se uma instituição nacional pode ser assim destruída, todas as outras poderão, igualmente, ser destruídas”.

A partir desse julgamento, a doutrina da imunidade intergovernamental foi ganhando seus contornos atuais, incluindo, também, a imunidade dos Estados em relação ao Governo federal, assentada na impossibilidade de um ente estatal poder, por meio de tributos, impedir ou mesmo interferir na independência do exercício das competências constitucionais do outro ente federativo (*Buffington v. Day, United States v. Baltimore and Ohio Railroad Co* e *Pollok v. Farnesr’s Loan & Trust Co.*).

Posteriormente, no final da década de 30, a Suprema Corte Americana especificou que as imunidades recíprocas deveriam ser aplicadas somente em relação ao exercício das competências governamentais, não tendo incidência nas questões de natureza comercial (*Helvering v. Power, Allen v. Regents of University of Georgia, Helvering v. Gearardt, Graves v. ex. re. O’Keefe*).

Assim sendo, também no Brasil, a imunidade recíproca é uma prerrogativa que decorre diretamente da autonomia das unidades federativas (art. 18), e pressupõe mútua autocontenção, no que diz respeito ao exercício das competências tributárias. É por isso que se diz que a imunidade recíproca é uma norma implícita às federações, que em rigor nem necessitaria de previsão expressa.

Imunidade recíproca corresponde, portanto, a um parâmetro

RE 928902 / SP

oclusivo do poder tributante, por meio do qual o texto constitucional (a) busca afirmar a igualdade dos diferentes entes políticos; (b) preserva a execução federativamente equilibrada das atribuições dos diferentes níveis de governo, sem que possa existir interferência na autonomia de cada um deles; e (c) reconhece que a arrecadação obtida por cada um deles é vertida em prol de finalidades públicas igualmente importantes para a realização dos projetos constitucionais.

Em última análise, é a vinculação às finalidades públicas que legitima a norma imunizante, e é também ela que incompatibiliza o conceito de capacidade contributiva com as receitas públicas. Dada a essencialidade do elemento teleológico, a imunidade recíproca tende a encontrar limitação nas hipóteses em que o patrimônio pertencente aos entes federados perca sua pertinência com vertentes do interesse público. Eis a razão por que as normas do art. 150, §§ 2º e 3º, da CF atrelam a incidência da imunidade ao cumprimento de finalidades públicas, como bem salientado por LUIS EDUARDO SCHOUERI:

Cabe alertar que nem todas as imunidades têm igual fundamento e igual peso. Deve-se questionar qual a função da imunidade para propor a norma da imunidade.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Imunidade tributária recíproca e cobrança de tarifas*. In “Direito: teoria e experiência: estudos em homenagem a Eros Roberto Grau”. São Paulo: Malheiros, 2013, v. 2, p. 1428-1429)

Os fatores subjetivo e finalístico, apesar de relevantes, não são os únicos a condicionar a incidência da norma constitucional de imunidade. É preciso considerar que há estratégias de organização administrativa do Estado que podem implicar consequências prejudiciais para o equilíbrio econômico. Quando, além da desassociação às finalidades públicas, houver risco de perturbação para a realidade econômica, a subsistência da norma de imunidade tornar-se-á bastante criticável, ante a necessidade de preservar o equilíbrio concorrencial típico da livre iniciativa.

Essa, aliás, é a razão da previsão do art. 173, § 2º, da CF, que exclui o patrimônio de empresas públicas e sociedades de economia mista da

RE 928902 / SP

cobertura da imunidade recíproca:

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.

O que se depreende da leitura contextualizada dos arts. 150, IV, e §§ 2º e 3º; e 173, § 2º, da Constituição Federal é que nem todo patrimônio titularizado pelos entes federativos está compreendido na norma de imunidade recíproca, podendo haver tributação caso pessoas de direito privado constituídas com capital público se dediquem à exploração de atividade econômica.

Como destacado por PINTO FERREIRA, ao comentar o § 3º do art. 150:

“O preceito comentado exclui da vedação tributária o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com a exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis e empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou serviços pelo usuário.

(...)

Não existe imunidade tributária dos serviços públicos remunerados por preço público (gênero) nem das atividades econômicas de entidades tributantes cujo regime jurídico seja de direito privado” (*Comentários à Constituição brasileira*. 5. vol. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 358).

Com essas premissas, a CORTE entendeu inaplicável a proteção

RE 928902 / SP

imunizante do art. 150, IV, da CF quando incontestado que bem imóvel do patrimônio de ente federativo já não mais esteja afetado a qualquer destinação social, funcionando apenas como elemento para alavancar o desempenho de atividade particular de propósitos exclusivamente econômicos (RE 594015, Rel. Min. MARCO AURÉLIO), tendo inclusive fixado a seguinte tese de repercussão geral (TEMA 385):

“A imunidade recíproca, prevista no art. 150, VI, *a*, da Constituição não se estende a empresa privada arrendatária de imóvel público, quando seja ela exploradora de atividade econômica com fins lucrativos. Nessa hipótese é constitucional a cobrança do IPTU pelo Município”.

Não é, porém, o que ocorre na presente hipótese, em que os fatores subjetivo e finalístico da imunidade estão presentes, bem como a estratégia de organização administrativa utilizada pelo Estado não implica qualquer consequência prejudicial ao equilíbrio econômico; pelo contrário, está diretamente ligada a realizar a efetividade de uma das mais importantes previsões de Direitos Sociais, no *caput* do artigo 6º, e em consonância com um dos objetivos fundamentais da República consagrados no artigo 3º, III, ambos da Constituição Federal: *o direito de moradia e erradicação da pobreza e a marginalização com a redução de desigualdades sociais*.

Na presente hipótese, a imunidade recíproca deve ser aplicada em relação ao exercício dessa importante atuação governamental, não havendo nenhuma natureza comercial na questão.

A Caixa Econômica Federal é empresa pública que, em essência, explora atividade econômica. Todavia, não restam dúvidas de que o patrimônio afetado à execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é mantido por um fundo cujo patrimônio não se confunde com o da CEF, sendo formado por recursos da União e voltado à prestação de serviço público e para concretude das normas constitucionais anteriormente descritas.

O PAR foi criado pela Lei 10.188/2001 visando ao “atendimento da

RE 928902 / SP

necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra” (art. 1º). O programa é gerido pelo Ministério das Cidades, mas operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), cujas atividades exercidas em seu âmbito são remuneradas em montante fixado por ato conjunto dos Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda. A matéria encontra-se, atualmente, regida pela Portaria Interministerial 684/2007, cujo art. 1º dispõe que “a remuneração da Caixa Econômica Federal – CAIXA compreende a cobertura de todos os custos relacionados com as atividades de agente executor do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e gestor do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR”.

O Anexo da Portaria 493/2007 do Ministério das Cidades, na redação da Portaria 258/2008, estabelece que o PAR destina-se à população cuja renda familiar mensal não ultrapasse a R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais), nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, e R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos demais municípios, não podendo o proponente ser “proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial no município onde pretenda residir ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país”. O limite da renda familiar mensal é elevado, quanto aos militares das forças armadas e aos profissionais da área de segurança pública, para até R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais).

Esses limites de renda, além de ressaltarem o caráter eminentemente social do programa, demonstram que a concessão de imunidade tributária em relação aos imóveis que o integram não representaria risco relevante à livre concorrência, uma vez que os arrendamentos residenciais a ele vinculados abrangem grupo específico de pessoas, com renda familiar não superior aos limites definidos pelo Ministério das Cidades.

As diretrizes fixadas no Anexo da Portaria 493/2007 do Ministério das Cidades evidenciam, ademais, que a finalidade primordial do programa é promover o acesso à moradia para a população de baixa renda, efetivando direito fundamental expressamente previsto na

RE 928902 / SP

Constituição Federal (art. 6º, *caput*) e executando determinação constitucionalmente imposta aos entes federados (art. 23, IX):

O Programa de Arrendamento Residencial - PAR será implementado de acordo com as seguintes diretrizes:

a) fomento à oferta de unidades habitacionais e à melhoria das condições do estoque de imóveis existentes, por meio da aquisição de empreendimentos a construir, concluídos, em construção e reforma, especialmente destinadas a reduzir os domicílios existentes com coabitação familiar e com ônus excessivo de aluguel;

b) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas;

c) intervenção habitacional em áreas objeto de planos diretores no âmbito estadual ou municipal, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos de maneira integrada a outras intervenções ou programas da União e demais esferas de governo;

d) criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, especialmente por meio da cadeia produtiva da construção civil;

e) aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional; e

f) atendimento aos idosos ou portadores de deficiências físicas, previamente identificados, pela adoção de projetos ou soluções técnicas que eliminem barreiras arquitetônicas ou urbanísticas, bem como pela execução de equipamentos comunitários voltados ao atendimento desse segmento da população;

g) reserva de 3% das unidades habitacionais para atendimento aos idosos, conforme disposto no art. 38, inciso I, da Lei no 10.741/2003 - Estatuto do Idoso; e

h) atendimento às diretrizes do PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, principalmente no que diz respeito à utilização de materiais de construção produzidos em conformidade com as normas

RE 928902 / SP

técnicas e à contratação de empresas construtoras certificadas no Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil.

Não há como negar, portanto, que o PAR não representa exploração de atividade econômica pela CEF, mas sim prestação de serviço público, uma vez que se trata de atividade constitucionalmente atribuída à União cuja operacionalização foi delegada, por lei, a empresa pública federal, visando à consecução de direito fundamental.

Ainda que seus beneficiários façam o pagamento de contraprestação pelo uso e eventual aquisição das moradias arrendadas, o art. 2º, § 3º, da Lei 10.188/2001 determina que, deduzidas as despesas de administração, as receitas provenientes das operações de arrendamento e das aplicações de recursos destinados ao programa sejam utilizadas para amortização das operações de crédito contratadas com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, conforme autorizado pelo art. 2º, II, da Lei 10.188/2001.

Do mesmo modo, o art. 10-A desse diploma normativo estabelece que “os valores apurados com a alienação dos imóveis serão utilizados para amortizar os saldos devedores dos empréstimos tomados perante o FGTS (...)”. Não há, dessa forma, objetivo de aumento patrimonial da União ou da CEF.

Importante ressaltar que a União possui relevante participação financeira na manutenção do fundo cujo patrimônio é utilizado para a consecução do PAR. O art. 2º da Lei 10.188/2001 autorizou a CEF a criar e gerir fundo financeiro denominado Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), “com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa”. O patrimônio do FAR é constituído pelos bens e direitos adquiridos pela CEF no âmbito do PAR e pelos recursos advindos da integralização de cotas (Lei 10.188/2001, art. 2º, § 2º, I e II). O art. 2º-A desse diploma legal atribui à União a responsabilidade pela integralização de cotas do fundo, a qual pode se dar, a critério do Ministério da Fazenda, em moeda corrente, em títulos públicos, por meio de suas participações minoritárias

RE 928902 / SP

ou por meio de ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário. Do mesmo modo, a Lei 11.977/2009, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), dispõe que, para a sua implementação, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, “participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas (...)” (art. 2º, II).

O art. 3º, I, da Lei 10.188/2001 autoriza, ainda, a CEF a utilizar, para atendimento exclusivo às finalidades do PAR, os saldos disponíveis em diversos Fundos e Programas em extinção, alguns dos quais financiados por tributos federais e por dotações orçamentárias da União. Confira-se:

Art. 3º Para atendimento exclusivo às finalidades do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a:

I - utilizar os saldos disponíveis dos seguintes Fundos e Programa em extinção:

a) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

b) Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982;

c) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, criado por Decreto de 28 de julho de 1993; e

d) Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, a que se refere o Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991;

O § 3º do art. 2º da Lei 10.188/2001 ressalta que os bens e direitos que integram o patrimônio do FAR, “em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da CEF, bem como seus frutos e rendimentos”, não se comunicam com o patrimônio dessa empresa pública, devendo ser observadas, quanto a eles, diversas restrições, a saber:

§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;

VI - não podem ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis.

§ 4º No título aquisitivo, a CEF fará constar as restrições enumeradas nos incisos I a VI e destacará que o bem adquirido constitui patrimônio do fundo a que se refere o caput.

§ 5º No registro de imóveis, serão averbadas as restrições e o destaque referido no parágrafo anterior.

O art. 3º, § 4º, da Lei 10.188/2001 impõe, ademais, que o saldo positivo existente ao final do PAR seja integralmente revertido à União. Assim, não só o programa é financiado essencialmente por recursos da União, como também terá, ao seu final, seu saldo positivo integralmente revertido em benefício dela. A análise desse plexo normativo evidencia que o Fundo de Arrendamento Residencial constitui instituto semelhante aos Fundos de Investimento Imobiliário previstos na Lei 8.668/1993, entidades sem personalidade jurídica, constituídas sob a forma de condomínio fechado e administradas por instituições autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários, as quais utilizam os recursos oriundos da subscrição de cotas pelos investidores para a aquisição, em caráter fiduciário, dos bens e direitos que compõem o patrimônio do fundo, incomunicável com o da instituição administradora, por determinação expressa do art. 7º da Lei 8.668/1993.

Esse caráter fiduciário também se faz presente nas aquisições efetuadas pela CEF no âmbito do FAR.

RE 928902 / SP

Na lição esclarecedora de PONTES DE MIRANDA, há fidúcia ou negócio jurídico fiduciário:

“sempre que a transmissão tem um fim que não é a transmissão mesma, de modo que ela serve a negócio jurídico que não é o de alienação àquele a quem se transmite”, salientando a obrigação daquele a quem se fez a transmissão “a exercer o seu direito de acordo com o fim da fidúcia, inclusive se for o caso, de restituir o bem da vida que se transmitiu” (Tratado de direito privado. v. 3. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954. p. 115-116).

Assim, o Fundo de Arrendamento Residencial possui, a toda evidência, típica natureza fiduciária: a União, por meio da integralização de cotas, repassa à Caixa Econômica Federal os recursos necessários à consecução do PAR, que passam a integrar o FAR, cujo patrimônio, contudo, não se confunde com o da empresa pública e está afetado aos fins da Lei 10.188/2001, sendo revertido ao ente federal ao final do programa.

Conforme deixa claro a própria Lei 10.188/2001, a CEF exerce, sob o patrimônio integrante do FAR, mera propriedade fiduciária, aquela “limitada pelas restrições que sofre em seu conteúdo, em virtude da finalidade para a qual é constituída, tendo duração limitada, enquanto perdurar o escopo para o qual foi constituída” (CHALHUB, Melhim Namem. Negócio fiduciário. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 101).

Desse modo, a propriedade fiduciária exercida pela CEF sobre os bens e direitos do FAR traduz-se, na verdade, em mera administração desse patrimônio com a finalidade de aplicá-lo na execução do PAR, nos limites definidos pela Lei 10.188/2001 e pelas normas regulamentares expedidas pelo Ministério das Cidades. O fundo é, na realidade, composto por recursos oriundos da União e afetados, por lei federal, à realização do PAR, cujo saldo positivo, ao fim, será integralmente revertido ao ente federal. A tributação de imóveis vinculados ao PAR.

RE 928902 / SP

Em resumo: (a) o Programa de Arrendamento Residencial configura prestação de serviço público operacionalizado pela Caixa Econômica Federal sem finalidade lucrativa; e (b) o fundo afetado à consecução do PAR é constituído por recursos da União, a quem reverterá o correspondente resíduo positivo, se for o caso.

Essas circunstâncias demonstram que a imunidade tributária recíproca deve abranger os bens e direitos integrantes do FAR, em consonância com a jurisprudência do STF acerca da específica questão ora em exame, que impõe um requisito indispensável para a aplicação da imunidade recíproca: a blindagem deferida pela Constituição somente incide sobre o patrimônio, a renda ou os serviços *não afetados à exploração de atividade econômica*.

Propõe-se, assim, a fixação da seguinte tese, para efeito de repercussão geral: *Os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/01, beneficiam-se da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal.*

Diante do exposto, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para extinguir a execução com relação aos valores cobrados a título de IPTU. Condene o recorrido ao pagamento das custas e honorários advocatícios, os quais fixo em 10% dos valores executados a título de IPTU. É o voto.