

**A PROVA DO VÍNCULO FIDUCIÁRIO COMO CONDIÇÃO AO
RECONHECIMENTO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DA GESTORA DO FUNDO
DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E SEU RESPECTIVO PROGRAMA
(FAR/PAR): EXAME DE DECISÃO JUDICIAL QUE REJEITOU EXCEÇÃO DE
PRÉ-EXECUTIVIDADE POR AUSÊNCIA DE PROVA REGISTRAL
INDISPENSÁVEL**

*Proof of Fiduciary Relationship as a Condition for Recognition of Tax Immunity for the
Manager of the Residential Leasing Fund and its Respective Program (FAR/PAR):
Examination of a Judicial Decision that Rejected a Preliminary Objection Due to Lack of
Essential Registration Proof*

Maria Eloisa Vieira Belém

Graduada em Ciências Jurídicas pela PUC/SP
Advogada especializada em Direito Tributário
Instituição: Universidade Cândido Mendes
e Procuradora do Município de Diadema
Endereço: São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: eloisa.vieira@diadema.sp.gov.br

RESUMO

O presente estudo acadêmico objetiva o exame da interação indispensável entre a imunidade tributária constitucional, prevista no art.150, VI, “a”, da Carta Maior, e a rigidez processual exigida no âmbito da execução fiscal, enfocando especificamente a defesa apresentada pela gestora dos bens integrados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) decorrentes do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituídos pela Lei nº 10.188/01, notadamente quanto à exigência da satisfação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A análise concentra-se na decisão judicial proferida em dada Execução Fiscal que rejeitou a Exceção de Préexecutividade arguida pela gestora do aludido Fundo, não por negar o direito material à imunidade – pacificamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, a teor da tese fixada para o Tema 884 para os bens do FAR – mas sim pela ausência de prova pré-constituída e inquestionável que demonstrasse o vínculo fiduciário do imóvel com o Fundo e respectivo Programa de Arrendamento Residencial. Examina-se criticamente os limites cognitivos impostos à exceção, enfatizando o requisito indispensável da prova documental para o reconhecimento sumário de uma matéria de direito público, mesmo que de índole constitucional. Detalha-se como a carência de certidão de matrícula atualizada do bem imóvel tributado, que serve como o instrumento legal de fé pública para comprovar a afetação patrimonial ao fundo e ao programa em foco, resultou no indeferimento da pretensão defensiva

em estrito cumprimento do regramento processual. O trabalho discute ainda os significativos desdobramentos procedimentais, incluindo a posterior exclusão da gestora do polo passivo pelo Município credor e o consequente deslocamento de competência para a Justiça Estadual ante a prevalência do polo passivo em nome do atual possuidor, na forma do art. 34, do CTN, realçando a prevalência da diligência probatória na obtenção dos benefícios fiscais materiais dentro do escopo restritivo dos ritos executivos fiscais.

Palavras-chave: IPTU, Execução Fiscal, Agente Fiduciário, Fundo de Arrendamento Residencial – FAR/PAR, Lei Federal nº 10.188/2001, Imunidade Tributária, Tema 884/STF, Documento Essencial de Afetação de Bem Imóvel.

ABSTRACT

This academic study aims to examine the indispensable interaction between the constitutional tax immunity, provided for in article 150, VI, "a", of the Constitution, and the procedural rigor required in the context of tax enforcement, focusing specifically on the defense presented by the manager of the assets integrated into the Residential Leasing Fund (FAR) resulting from the Residential Leasing Program (PAR), established by Law No. 10.188/01, particularly regarding the requirement to pay the Urban Property Tax (IPTU). The analysis focuses on the judicial decision issued in a given Tax Enforcement proceeding that rejected the Preliminary Objection raised by the manager of the aforementioned Fund, not because it denied the substantive right to immunity – peacefully recognized by the Supreme Federal Court, according to the thesis established for Topic 884 for the assets of the FAR – but rather due to the absence of pre-established and unquestionable evidence demonstrating the fiduciary link between the property and the Fund and its respective Residential Leasing Program. This paper critically examines the cognitive limits imposed on the exception, emphasizing the indispensable requirement of documentary evidence for the summary recognition of a matter of public law, even if of a constitutional nature. It details how the lack of an updated property registration certificate for the taxed real estate, which serves as the legal instrument of public faith to prove the asset allocation to the fund and program in question, resulted in the rejection of the defense's claim in strict compliance with procedural rules. The work also discusses the significant procedural developments, including the subsequent exclusion of the managing entity from the passive pole by the creditor Municipality and the consequent transfer of jurisdiction to the State Court due to the prevalence of the passive pole in the name of the current possessor, as per article 34 of the Brazilian Tax Code (CTN), highlighting the prevalence of evidentiary diligence in obtaining material tax benefits within the restrictive scope of tax enforcement procedures.

Keywords: Property Tax (IPTU), Tax Enforcement, Trustee, Residential Leasing Fund – FAR/PAR, Federal Law nº 10.188/2001, Tax Immunity, Topic 884/STF, Essential Document for the Allocation of Real Estate.

METODOLOGIA

A fundamentação metodológica que constitui foco do presente estudo acadêmico estrutura-se sob uma perspectiva eminentemente qualitativa e jurídico-dogmática, buscando investigar as complexidades intrínsecas à aplicação da imunidade tributária recíproca no contexto operacional do Fundo de Arrendamento Residencial e do respectivo Programa de Arrendamento Residencial (FAR/PAR – Tema 884/STF). A escolha por essa abordagem justifica-se pela necessidade de transcender a mera descrição normativa, adentrando na análise da eficácia dos direitos fundamentais e das prerrogativas constitucionais quando confrontadas com o rigor instrumental do direito processual civil e tributário. O percurso metodológico adota o método dedutivo como eixo central do raciocínio, partindo das premissas genéricas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, especificamente no que tange às limitações constitucionais ao poder de tributar, para alcançar a análise específica de um caso concreto de execução fiscal onde a prova documental se tornou o elemento decisivo entre a concessão da benesse maior e a manutenção da cobrança fiscal.

A delimitação do objeto de pesquisa concentra-se na interseção entre o direito material tributário e o direito processual, especificamente no que diz respeito ao manejo da Exceção de Préexecutividade (EPE) pela gestora do FAR/PAR em ações executivas para exigência do Imposto Predial e Territorial Urbano. Para conferir maior especificidade ao trabalho, a pesquisa delimitou-se temporal e espacialmente pela análise acurada de dada Execução Fiscal, que tramitou inicialmente perante a Justiça Federal. Este recorte permite que a metodologia não se limite a uma abstração teórica, mas se ancore em fatos jurídicos reais, onde a ausência de uma prova registral específica — **a matrícula imobiliária com averbação de afetação** — serviu como fundamento para a rejeição de uma tese jurídica amplamente aceita pelas Cortes Superiores no limitado âmbito da exceção.

A técnica de análise de conteúdo foi aplicada aos documentos processuais para categorizar os argumentos utilizados pela gestora do fundo e pelo fundamento legal-processual adotado pelo magistrado. A metodologia buscou identificar como o conceito de "prova pré-constituída", essencial para a admissibilidade da Exceção de Préexecutividade, foi interpretado no caso

concreto. A investigação centrou-se em compreender a razão pela qual documentos inespecíficos, como contratos de arrendamento e planilhas de evolução de débito foram considerados insuficientes frente à presunção de liquidez e certeza da Certidão de Dívida Ativa, exigindo-se, em contrapartida, a fé pública inerente ao registro de imóveis. Este procedimento analítico permitiu que o trabalho discutisse a hierarquia das provas no direito imobiliário brasileiro e a imperatividade da publicidade registral para a oponibilidade de regimes jurídicos especiais de afetação patrimonial perante o fisco municipal.

Quanto ao referencial teórico bibliográfico, o desenvolvimento do texto acadêmico pautou-se em obras clássicas e contemporâneas do direito constitucional e tributário, utilizando autores de reconhecido saber jurídico para sustentar a discussão sobre a natureza das empresas públicas e a extensão da imunidade recíproca. A metodologia priorizou a interlocução entre a doutrina e a lei, buscando explicar a distinção entre a atuação da gestora de ativos financeiros como empresa exploradora de atividade econômica, sujeita ao regime do artigo 173, §1º, da Constituição Federal, e sua atuação como agente fiduciário do Fundo de Arrendamento Residencial, regida pelo artigo 1º da Lei Federal nº 10.188/2001.

A metodologia também dedicou especial atenção aos desdobramentos procedimentais subsequentes à decisão judicial, analisando o fenômeno da mutação subjetiva da lide e o deslocamento de competência jurisdicional. Foi investigado o comportamento processual do ente tributante ao optar pela exclusão da entidade federal e o redirecionamento da cobrança contra o possível arrendatário, em conformidade com o artigo 34 do Código Tributário Nacional.

Aliado às técnicas empregadas ora especificadas, houve, para elaboração deste trabalho, o apoio tecnológico de inteligência artificial que ofereceu suporte à melhor estruturação do texto e à organização de ideias, sem implicar em alteração do conteúdo e objeto, não refletindo na essência do labor autoral, quer no tocante ao desenvolvimento temático, quer no tocante à conclusão obtida a partir da conexão das ideias.

1. INTRODUÇÃO: O LIMITE ENTRE A PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL E O RIGOR PROCESSUAL NA COBRANÇA DO IPTU

O ordenamento jurídico nacional, desde a Constituição Federal de 1988, estabeleceu um complexo e delicado equilíbrio na distribuição de competências tributárias entre as pessoas políticas, buscando garantir a autonomia financeira e política de cada esfera de governo, permitindo assim faticamente o funcionamento da federação. A repartição de receitas e a limitação do poder de tributar são mecanismos intrínsecos, como de início ressaltado, à manutenção desse pacto federativo, sendo as imunidades tributárias os limites mais expressivos impostos ao exercício da competência fiscal. No sistema tributário nacional, a imunidade, diferentemente da isenção, é uma vedação constitucional ao exercício da competência tributária, atuando como um filtro de não incidência qualificado pela própria Carta Magna. A imunidade recíproca, a teor do artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição, é a manifestação flagrante dessa vedação, impedindo que os entes da Federação tributem uns aos outros em relação ao patrimônio, renda e serviços, visando preservar a isonomia e a não interferência mútua, fundamentais para a neutralidade fiscal intergovernamental, obstando reflexos orçamentários que resultem em prejuízo ao exercício das competências constitucionais que lhe são impostos.

A complexidade da matéria é acentuada quando o benefício da imunidade é estendido a entidades da administração indireta que embora possuam natureza jurídica de direito privado, atuam como instrumentos de execução de políticas públicas essenciais, ganhando, portanto, um “status” diferenciado que demanda um tratamento híbrido. *In casu*, a gestora-executada, enquanto empresa pública federal, opera em um regime jurídico bifronte: sujeita-se às regras de mercado e concorrência em suas atividades financeiras típicas, mas atua como agente fiduciário e executora de programas sociais cruciais para a União Federal, como a moradia, tema por demais sensível, dado o sabido *déficit* habitacional que predomina no Brasil. É neste último papel que se insere a gestão do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, por conseguinte, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criados pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Estes fundos, vocacionados à provisão de moradia à altura das necessidades da população de baixa renda, constituem patrimônios de afetação, segregados do patrimônio geral da gestora e sua destinação eminentemente pública é que justifica o pleito pela imunidade contra impostos municipais, notadamente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O cerne deste trabalho acadêmico reside na análise crítica da interface entre o direito material à imunidade conferida aos bens do FAR, ou melhor, à gestora de tais fundos, em consonância com a jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), e a rigorosa observância das normas do direito processual no contexto da execução fiscal, que não devem, sob a ótica judicial, simplesmente ser arredadas sem as devidas formalidades, isto é, com a mera alegação de que tais bens tributáveis integram o patrimônio imobiliário atrelado ao Programa em tela. O foco de análise é a rejeição da Exceção de Préexecutividade (EPE) apresentada pela gestora no âmbito de executivo fiscal movida pelo credor tributário para cobrança e satisfação de IPTU. A decisão em tela não questionou, por óbvio, a tese de direito material (Tema 884 – que reconheceu a imunidade tributária ao gestor no tocante aos bens integrantes do Fundo de Arrendamento Residencial), mas sim a deficiência processual no tocante à prova pré-constituída e inequívoca do vínculo fiduciário do bem tributado com o FAR(PAR), requisito inarredável para a admissibilidade da defesa veiculada na via estreita da exceção.

Tem-se, portanto, o objetivo primordial de desdobrar as implicações dessa decisão, visando ao debate sobre o ônus da prova na execução fiscal, especificamente no bojo da exceção. O estudo demonstrará que, embora o direito à imunidade do FAR/PAR seja líquido no plano constitucional-material, a ausência de prova apropriada e única — a saber, a carência da matrícula imobiliária com o registro formal da afetação — impediu o reconhecimento sumário do benefício relativo à imunidade, consoante a tese firmada pelo STF alvo do Tema 884. O desenvolvimento deste trabalho está estruturado em capítulos que abordarão, sequencialmente, o delineamento conceitual e processual da Exceção de Préexecutividade, o fundamento constitucional da imunidade e a natureza jurídica do FAR/PAR, a imperatividade do registro imobiliário como prova de afetação, e, por fim, os desdobramentos processuais da rejeição da defesa, culminando em importantes reflexões sobre a decisão judicial em si, que à toda evidência não impediria o debate em sede de embargos condicionado à garantia prévia e com abertura da fase probatória.

2. EXCEÇÃO DE PRÉEXECUTIVIDADE: LIMITES COGNITIVOS E RIGOR FORMAL NA EXECUÇÃO FISCAL

A Execução Fiscal é um procedimento revestido de formalidades estritas, regido principalmente pela Lei nº 6.830/1980, como norma especial, e pautado pela presunção de liquidez e certeza da Certidão de Dívida Ativa (CDA – art. 3º, da LEF), que confere ao Poder Público um título com eficácia executiva privilegiada. Face a esse panorama processual, o direito de defesa do executado é exercido tipicamente pela via dos Embargos à Execução, que, no entanto, em regra exigem a prévia garantia do juízo, consubstanciando no vetusto princípio do *solve et repete* na prática, aqui aplicado analogicamente vez que o depósito da garantia integral se mantém lastreado à execução e, portanto, disponível tão-somente ao Juízo até o trânsito em julgado.

2.1. A Construção Doutrinária e Pretoriana da Exceção de Préexecutividade (EPE) e a Mitigação do *Solve et Repete*

A Exceção de Préexecutividade é uma construção tipicamente doutrinária e, posteriormente, consolidada pela jurisprudência e recentemente positivada (art. 803, parágrafo único, do CPC), que surgiu como uma alternativa processual para mitigar o rigor da execução fiscal e garantir o efetivo acesso à justiça ao executado que possuísse alegações de defesa flagrantes, nulidades que pudessem ser demonstradas e comprovadas de plano, sem as particularidades processuais e procedimentais dos embargos. Diferentemente dos Embargos, a EPE se processa mediante simples petição, como mero incidente no bojo do próprio processo de execução, e possui a característica fundamental de prescindir da prévia garantia do juízo para ser conhecida. Sua admissibilidade é restrita, reservando-se apenas às situações em que a defesa é fundada em matérias de ordem pública, passíveis de conhecimento de ofício pelo magistrado, e que sejam plenamente demonstráveis por prova pré-constituída e irrefutável, ou seja, sem a necessidade de dilação probatória. Veja-se neste particular primeiramente os termos da Súmula 393/STJ e como reflexo a jurisprudência do TJSP:

A exceção de préexecutividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DETÍTULO EXTRAJUDICIAL. 1. Pretensão recursal. Insurgência contra decisão que rejeitou exceção de préexecutividade, por entender que a executada deveria arguir as teses defensivas em sede de embargos à execução. 2. Exceção de préexecutividade. Desatendimento dos requisitos para sua admissibilidade. A exceção de préexecutividade é restrita a vícios formais ou questões de ordem pública, sem necessidade de dilação probatória (CPC/15, art. 917, incisos I e VI). 3. Improriedade do meio processual eleito. **Tentativa de discussão do mérito da execução via exceção de préexecutividade é incompatível com**

a natureza e os limites desse instrumento. 4. Inadequação. Questões suscitadas pela agravante (juros remuneratórios, capitalização, necessidade de prova pericial, incidência da taxa CDI) que demandam análise aprofundada de provas devem ser veiculadas por meio de embargos à execução (CPC/15, art. 914). Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. 5. Recurso não provido. (TJSP – AI nº 2035215-66.2024.8.26.0000 – Relator(a) Des. Luiz H.B. Franzé – julgado em 27/3/2024 – G.N.)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - Execução de título extrajudicial - Decisão que rejeita exceção de préexecutividade – Questões arguidas pelos executados que demandam dilação probatória, o que não é comportada na exceção apresentada - Matéria típica de embargos à execução - **Pretensão ao reconhecimento de excesso de execução que extrapola a estreita bitola cognitiva desse meio de defesa - Inadequação da via eleita** – Decisão mantida - Recurso não provido.(TJSP - AI nº 2282569-74.2022.8.26.0000 - Relator(a) Des. Irineu Fava - julgado em 10/05/2023 – G.N.).

Agravo de Instrumento. Execução de quantia certa contra devedor solvente. Insurgência da executada com relação à nulidade do título. Matéria que deve ser objeto de embargos à execução, que não foram opostos em tempo oportuno. **Objeção de préexecutividade que não pode ser utilizada como sucedâneo dos embargos à execução.** (...). Recurso não provido. (TJSP - AI 2299624-38.2022.8.26.0000 - Relator(a). Des.: Pedro Kodama - julgado em 01/03/2023 – G.N.)

AGRAVO DE INSTRUMENTO EXECUÇÃO FUNDADA EM TÍTULO EXTRAJUDICIAL EXCEÇÃO DE PRÉEXECUTIVIDADE - Alegação dos executados, ora agravantes, de iliquidez do título que embasou a execução - Matéria que deve ser alegada por meio de embargos à execução, nos termos do art. 917, inciso I, do novo Código de Processo Civil **A exceção de préexecutividade é via inadequada para discutir tal matéria, até porque a sua apreciação pode depender de dilação probatória, incompatível com este incidente** - Decisão mantida – Recurso improvido (TJSP – AI 2141394-92.2022.8.26.0000; Relator (a) Plínio Novaes de Andrade Júnior – julgado em 27/02/2023 – G.N.).

A evolução histórica dessa defesa incidental demonstra a tensão entre a efetividade da cobrança do crédito público e a garantia constitucional do devido processo legal. A EPE transformou-se em um mecanismo essencial para arguir, já no início da execução, vícios insanáveis do título executivo (nulidades da CDA) ou a ausência de pressupostos processuais, tais como a prescrição e a decadência (temas que impedem a própria existência do crédito) ou a flagrante ilegitimidade passiva, equívoco na indicação do sujeito passivo, reflexo da ilegitimidade passiva na relação jurídico-tributária.

2.2. A Essência da EPE: Matérias de Ordem Pública e a Inadmissibilidade de Dilação Probatória

O binômio que rege a aceitação de uma Exceção de Préexecutividade impõe que o objeto da defesa, embora seja de ordem pública (passível de ser conhecido de ofício), não possa demandar instrução probatória. A matéria de ordem pública preenche o requisito material; a prova pré-constituída, o requisito formal. A imunidade tributária, por ser uma limitação constitucional ao poder de tributar, enquadra-se inquestionavelmente como matéria de ordem pública, apta a ser veiculada por esta via. Contudo, alegar a imunidade é apenas o primeiro passo; o desafio reside na imediata comprovação do fato que a sustenta.

No caso da imunidade recíproca e sua aplicação aos bens do FAR, o direito material é claro: comprovada a afetação do bem à finalidade pública, o IPTU não incide. O que é de ordem pública é o enquadramento constitucional. A controvérsia, porém, migra do plano do direito para o plano do fato: o imóvel de fato integra o patrimônio de afetação do FAR/PAR? Se a resposta a essa pergunta depender de perícias, oitivas de testemunhas, ou a apresentação de documentos que a parte não providenciou, a EPE torna-se imprópria. A cognição do juízo na exceção é horizontalmente restrita ao material probatório juntado aos autos, vedando-se a verticalidade instrutória, isto é, a abertura da fase de dilação probatória, com os desdobramentos relativos ao contraditório e à contraprova. A decisão analisada ratifica este ponto de forma categórica, ao afirmar que a ausência de prova adequada, específica no tocante à afetação do bem, impede o reconhecimento do direito, independentemente de sua alta relevância constitucional.

2.3. O Ônus Probatório Estrito e a Presunção de Certeza da CDA no Conflito Processual

A Execução Fiscal goza de um pressuposto inicial de validade, decorrente da presunção de liquidez e certeza da Certidão de Dívida Ativa (CDA), conforme estipula a legislação pertinente. Tal presunção é relativa, contudo, impõe ao executado o ônus de desconstituí-la. Em sede de EPE, este ônus probatório se torna extremamente rigoroso, dada sua excepcionalidade. A presunção de legalidade da cobrança somente será afastada se a prova apresentada for indubitável, irrefutável e completa.

Quando a executada, empresa pública detentora e gestora fiduciária dos bens do FAR, opta pela EPE, assume o risco processual de que, se o documento comprobatório crucial do vínculo fiduciário (matrícula imobiliária) não estiver nos autos, a presunção inicial da CDA prevalece. O rigor processual é uma salvaguarda do próprio rito executório e da segurança jurídica do

crédito fiscal. O magistrado, ao aplicar os limites da EPE, não estava decidindo contra a Constituição ou a tese do STF, mas em favor da legalidade processual, inadmitindo a dilação probatória.

3. DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA: GESTORA DO FAR/PAR E A FINALIDADE PÚBLICA

A defesa da executada em execuções fiscais municipais de IPTU se ancora em densos fundamentos constitucionais e legais que estabelecem a não incidência do imposto sobre determinado gênero de seu patrimônio, mais especificamente, aquele vinculado a programas sociais de habitação.

3.1. Imunidade Recíproca (Art. 150, VI, 'a') e a Extensão às Empresas Públicas Não Dependentes

A matriz da imunidade da gestora do FAR encontra-se no artigo 150, VI, "a", da Constituição Federal, o qual veda a instituição de impostos sobre o patrimônio dos entes federados. O desafio interpretativo surge quando se busca aplicar essa regra diretamente à gestora-executada, uma empresa pública, pessoa jurídica de direito privado. O Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu um marco interpretativo consolidado ao longo de décadas: a imunidade alcança empresas públicas e sociedades de economia mista que, embora constituídas sob o regime privado, atuam como delegatárias de serviços públicos essenciais, em regime de monopólio ou sem concorrência, e sem finalidade lucrativa predominante, é esta a essência da tese relativa ao Tema 884.

A executada, no exercício de sua atividade típica, está sujeita à tributação, em observância ao artigo 173, § 1º, da Carta Maior, que submete as empresas exploradoras de atividade econômica ao regime de concorrência. Contudo, em seu papel de agente fiduciário e gestor de fundos federais destinados à habitação popular, sua atuação não se amolda à atividade econômica concorrencial pura, mas sim à concretização de políticas públicas fundamentais da União Federal. Nesse contexto, o patrimônio afetado a essa finalidade pública equipara-se funcionalmente ao patrimônio da União, merecendo a proteção relativa à imunidade recíproca, como forma de garantir que o Município, ao instituir o IPTU, não onere e, conseqüentemente,

não inviabilize, a execução de um dever de Estado de esfera federal, permitindo assim acesso à moradia com menor custo e melhor forma de financiamento, elidindo a tributação em face da gestora até que se efetive a alienação do bem previamente afetado.

3.2. A Estrutura Legal do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR - Lei nº 10.188/2001)

A Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, é o instrumento legal que criou o Programa de Arrendamento Residencial e instituiu o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A qualificação jurídica do FAR é essencial: trata-se de um patrimônio de afetação de natureza fiduciária e pública. A afetação implica que os ativos e bens que o compõem são juridicamente separados do patrimônio geral da gestora, possuindo uma destinação específica e imutável para a política de habitação.

A segregação patrimonial é o cerne que justifica o benefício tributário. O imóvel, embora sob a gestão da executada, destina-se integralmente à finalidade social. Cobrar IPTU sobre esses bens representa onerar a política pública federal de moradia e não apenas o patrimônio da empresa pública. A imunidade incide, portanto, sobre a finalidade pública precípua do bem, garantindo a neutralidade fiscal do poder municipal em relação à função habitacional federal.

3.3. A Consolidação do Entendimento Judicial: A Imunidade Material dos Bens do FAR (Tema 884)

A controvérsia sobre a imunidade de IPTU dos bens do FAR foi definitivamente resolvida pelo Supremo Tribunal Federal sob o regime da Repercussão Geral. A tese firmada no Tema 884 reconhece, de maneira vinculante para todo o Poder Judiciário, que os bens e direitos que integram o patrimônio do Fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) beneficiam-se da imunidade tributária recíproca.

Essa consolidação jurisprudencial retirou qualquer dúvida ou debate sobre o direito material da não incidência do IPTU. A discussão, a partir de então, deslocou-se do "se" para o "como" a imunidade deve ser reconhecida no caso concreto. O direito existe, é líquido e certo em tese. Resta ao agente fiduciário, no momento de se defender de uma execução fiscal, comprovar de maneira categórica, documental e prévia que o imóvel objeto da cobrança está, de fato,

vinculado inegavelmente a esse patrimônio de afetação. A tese material de direito, embora invulnerável, não substitui o ônus processual da prova do fato.

4. O REGISTRO IMOBILIÁRIO COMO PROVA DE AFETAÇÃO FIDUCIÁRIA NO CONTEXTO DA EXECUÇÃO FISCAL

A ausência da matrícula imobiliária atualizada como instrução da Exceção de Préexecutividade apresentada pela gestora de fundo/programa constituiu o principal obstáculo processual ao reconhecimento da imunidade, transformando a espécie em um estudo emblemático sobre a importância da prova documental no direito registral brasileiro.

4.1. A Função Publicitória e Constitutiva da Matrícula no Direito Imobiliário Brasileiro

A Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) estabelece que o registro imobiliário possui caráter de fé pública, publicidade e, em regra, de constituição do direito real. No Brasil, o que confere o direito de propriedade e estabelece o regime jurídico de um imóvel não é o contrato de compra e venda ou de arrendamento, mas sim o registro do título translativo ou constitutivo na respectiva matrícula imobiliária junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente. O registro é o espelho fiel da situação jurídica do bem imóvel.

No contexto do FAR, a afetação patrimonial — a segregação do imóvel para a finalidade pública específica — é um regime jurídico especial que deve, necessariamente, ser formalmente inscrito na matrícula, conferindo-lhe oponibilidade *erga omnes*. O artigo 1º, da Lei Federal nº 10.188/2001, ao instituir o Fundo e o Programa, subentende a necessidade de que toda a movimentação e vinculação dos imóveis sejam formalizadas perante terceiros, o que só pode ser alcançado mediante o registro. Portanto, o único meio de prova documental, inequívoco e contemporâneo, apto a demonstrar que o imóvel, alvo da tributação, integra inequivocamente o patrimônio do FAR e está, conseqüentemente, excluído da incidência por força da imunidade, é a certidão da matrícula imobiliária com a devida averbação da afetação.

4.2. A Insuficiência Probatória dos Documentos Genéricos e a questão da Fé Pública

O Juízo competente no qual se processou executivo fiscal ajuizado pelo ente tributante, ao analisar a EPE na Execução Fiscal sob exame, apontou com precisão a insuficiência probatória

da gestora. A juntada de um modelo de Contrato de Arrendamento Residencial e de uma Planilha de Evolução do Arrendatário, ausente a identificação clara, sem autenticação hábil a vincular aquele documento precisamente ao imóvel objeto da execução, foi, sob o crivo judicial, rechaçada.

Esses documentos internos ou genéricos não possuem, para os fins objetivados pela executada, a fé pública e a presunção de veracidade conferidas pela Lei de Registros Públicos. Para que a EPE prospere e desconstitua a presunção de certeza da CDA, o documento apresentado não pode suscitar dúvidas ou demandar qualquer tipo de interpretação ou complementação por outros meios, dada a via processual eleita. A matrícula, ao contrário dos contratos particulares, atesta publicamente o proprietário fiduciário (o FAR), a descrição exata do bem e, crucialmente, o regime de sua afetação.

4.3. O Rigor da Prova Imediata no Reconhecimento da Ilegitimidade Passiva

A alegação de imunidade, no caso do FAR, é indissociável da alegação de ilegitimidade passiva da gestora para responder pela dívida de IPTU. Se o imóvel pertence ao patrimônio de afetação (FAR), a executada atua apenas como agente fiduciário, e o patrimônio afetado é imune. Portanto, o reconhecimento da imunidade material alia-se com a ilegitimidade passiva da empresa pública.

Contudo, para que o juiz possa reconhecer a ilegitimidade na sede restrita da EPE, a prova da titularidade e do regime de afetação deve ser imediata e incontroversa. Não se trata apenas de comprovar a existência do FAR, mas de provar sua vinculação àquele imóvel específico. A falta da matrícula retira a certeza necessária para o Juízo Federal, que não pode se valer de indícios ou presunções quando se trata de desconstituir uma CDA.

5. OS DESDOBRAMENTOS PROCESSUAIS DA REJEIÇÃO: RECONHECIMENTO INDIRETO DA IMUNIDADE E O DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

A dinâmica subsequente à rejeição da Exceção de Préexecutividade oferece um panorama revelador do equilíbrio de forças entre os entes federados e a eficácia das teses judiciais vinculantes, mesmo diante de um revés processual inicial.

5.1. A Resposta do Município e o Reconhecimento Tácito da Imunidade Material

Após a rejeição da EPE por insuficiência probatória e a manutenção da gestora no polo passivo, o Município exequente, ciente da imperatividade do Tema 884 do STF, e confrontado com a iminência de que a executada pudesse sanar o vício processual mediante Embargos à Execução (com a juntada da matrícula), fato que se repete em alguns outros feitos, optou por uma estratégia de ajuste pragmático. O Município solicitou, então, a exclusão da gestora federal, reconhecendo, implicitamente, a ilegitimidade passiva da empresa pública em relação ao débito de IPTU.

Este ato de disposição do credor municipal, embora formal e indiretamente motivado pela ilegitimidade, funciona como um reconhecimento tácito da impossibilidade de tributar o bem. O Município demonstra ter absorvido o impacto da jurisprudência do STF. Permanecer cobrando da executada original/primária IPTU incidente sobre patrimônio possivelmente do FAR seria, no fim das contas, uma execução fadada ao insucesso, apenas postergando a inevitável extinção em Embargos pela provável procedência com sucumbência fixada em desfavor do ente tributante. O caminho escolhido foi o de preservar o crédito fiscal direcionando-o contra o sujeito passivo alternativo, ou seja, o ocupante do imóvel.

5.2. O Redirecionamento da Execução e a Questão da Responsabilidade Tributária do Possuidor (art. 34, do CTN)

O pedido municipal foi de prosseguimento da execução exclusivamente contra a coexecutada qualificada nos autos como possuidora do imóvel. Este redirecionamento levanta a discussão fundamental sobre quem é o sujeito passivo do IPTU no âmbito do PAR. Embora a imunidade recaia sobre o patrimônio fiduciário (FAR, gerido pela administração federal indireta), a Lei nº 10.188/2001 estabelece que o arrendatário é o responsável pelo pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel durante o período de arrendamento, ou seja, após a celebração do contrato específico.

O artigo 34, do Código Tributário Nacional (CTN) define como contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. No regime do PAR, o arrendatário exerce a posse direta do imóvel e, por contrato e lei, assume a responsabilidade pelos encargos fiscais. O redirecionamento da execução pelo Município

encontra fundamento nessa dupla base: a responsabilidade contratual assumida pelo possível arrendatário e a definição legal de sujeito passivo do imposto municipal, permitindo que a Fazenda Pública persiga a arrecadação sem ferir a imunidade federal, que poderia ser devidamente comprovada com documento hábil em sede de embargos, conforme já registrado.

5.3. A Consequência Imediata: A Cessação da Competência da Justiça Federal

O ponto processual mais significativo do desdobramento foi o deslocamento de competência. A distribuição de executivo fiscal em face do agente fiduciário no polo passivo era o único fator atrativo da competência da Justiça Federal, conforme o artigo 109, I, da Constituição Federal, que define a competência das Varas Federais quando a União, entidade autárquica ou empresa pública federal for interessada na causa.

Uma vez excluído o aludido agente, o restante da execução fiscal envolvia apenas o Município (credor) e um particular (possível arrendatário/efetivo possuidor), para cobrança de um tributo municipal (IPTU). A competência, esvaziada do interesse federal, retornou ao seu foro natural, que é a Justiça Estadual. A decisão do Juízo Federal de determinar a remessa dos autos aos órgãos jurisdicionais estaduais competentes demonstra a estrita observância das regras constitucionais de competência: a execução de IPTU, sem a presença de ente federal, é matéria da Justiça Comum Estadual, garantindo o princípio do juiz natural.

CONCLUSÃO

A análise detalhada da decisão que rejeitou a Exceção de Préexecutividade apresentada pela gestora do FAR/PAR elucida de forma manifesta que a robustez do direito material à imunidade tributária, mesmo quando fundamentado em tese de repercussão geral vinculante (Tema 884), não é bastante para superar a falta de rigor processual e a ausência da prova pré-constituída em um rito de cognição sumária como a EPE.

O caso analisado se configura como um paradoxo jurídico-processual. No plano do direito material, a imunidade do IPTU sobre os bens do Fundo de Arrendamento Residencial é indiscutível. O STF pacificou que o patrimônio de afetação do FAR está inteiramente protegido contra a tributação municipal, dada sua finalidade pública federal. Contudo, no plano

processual, a gestora-executada não conseguiu demonstrar, através de documento de fé pública apto para tal — a Matrícula Imobiliária atualizada com a devida averbação da afetação — que o imóvel específico objeto da cobrança integrava o regime imunitário. O magistrado, ao exigir a prova incontestável e rejeitar a exceção, agiu em estrita conformidade com os limites conceituais e a finalidade da Exceção de Préexecutividade, impedindo que essa via de defesa fosse desvirtuada em um mecanismo de dilação probatória.

A decisão serve como um norte crucial para a administração de grandes ativos fiduciários federais, como o FAR. A gestão jurídica e processual desses ativos deve ser dotada de instrumental próprio e adequado legal e juridicamente a assegurar que o direito constitucionalmente garantido seja prontamente comprovado por meio da documentação registral adequada.

Finalmente, os desdobramentos processuais, com a exclusão da gestora pelo próprio Município credor e o deslocamento da competência para a Justiça Estadual, evidenciam a força indireta e prática da tese do Tema 884. O Município demonstrou pragmatismo ao reconhecer a inevitabilidade da exclusão da executada em foco em razão da imunidade material, optando por redirecionar a execução ao possível arrendatário e efetivo possuidor, cujo patrimônio não goza do benefício constitucional. O caso, em sua totalidade, reforça a interligação indissociável entre o direito constitucional e o rigor procedimental, no qual a ausência de prova essencial pode temporariamente postergar o reconhecimento de um direito material líquido, mas não o anular a longo prazo quando se instaurar o debate em sede de embargos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de dez. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 26 de dez. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm. Acesso em: 26 de dez. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.** Cria o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, dispõe sobre o arrendamento de imóveis com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10188compilada.htm. Acesso em: 26 de dez. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados, Municípios e Distrito Federal (Código Tributário Nacional). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 26 de dez. de 2025.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Comercial*. Vol. 1. 37. ed. rev. e atual. por Fernando Campos Scaff. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.