

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.776.983 - SP (2020/0272135-8)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SAO PAULO - CDHU
ADVOGADOS : CAROLINA RIBEIRO MATIELLO DE ANDRADE - SP173414
RENATA PRADA - SP198291
JOÃO ANTÔNIO BUENO E SOUZA E OUTRO(S) - SP166291
AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORE S : REGINA MARIA RODRIGUES DA SILVA JACOVAZ - SP091362
LILIANE KIOMI ITO ISHIKAWA - SP106713
HELOISE WITTMANN - SP301937
ANNA PAULA SENA DE GOBBI - SP286456
AGRAVADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : ALLAN RAMALHO FERREIRA - DEFENSOR PÚBLICO - SP297047
VANESSA CHALEGRE DE ANDRADE FRANCA - DEFENSORA PÚBLICA
RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA - DEFENSOR PÚBLICO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPRESA ESTATAL. AUTONOMIA. PROGRAMA DE MORADIA POPULAR. CONTRATO DE ADESÃO. CLÁUSULA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. RETOMADA DO IMÓVEL. LEILÃO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DO PEDIDO. OBSERVÂNCIA.

1. As empresas estatais componentes da administração indireta gozam de personalidade jurídica própria e autonomia em relação ao ente que as criou.

2. No caso, mesmo que o Estado de São Paulo seja, a princípio, o responsável pela política de habitação estadual, o ordenamento jurídico faculta-lhe a possibilidade de delegar tal atribuição a entidade criada com essa finalidade.

3. Se fosse exigido que o ente delegante compusesse o polo passivo com o delegatário – embora contra aquele primeiro não houvesse pedido explícito –, haveria o esvaziamento do instituto da descentralização administrativa, que faculta à administração direta transferir poderes e atribuições a sujeito de direito distinto e autônomo.

4. Caso em que a controvérsia dos autos consiste em saber se é ilegal a presença de cláusula de alienação fiduciária inserida nos contratos de financiamento habitacional patrocinados por empresa pública estadual criada para executar a política de habitação; ou se, executada a garantia, é possível promover o leilão público do bem retomado.

5. Não há previsão legal que estabeleça a ilegalidade de inclusão da cláusula de alienação fiduciária nas aquisições de imóveis para moradia

popular; ao revés, o atual art. 26-A da Lei n. 9.514/1997 expressamente admite o emprego da garantia nos contratos de operações de financiamento habitacional, pelo que qualquer comando em sentido diverso seria flagrantemente contra legem.

6. A mesma lei estabelece expressamente as consequências relacionadas à execução da garantia, sendo a principal delas a possibilidade de realização de consolidação da propriedade em nome do agente fiduciário e a promoção de leilão público (art. 27, caput).

7. A orientação desta Corte é a de que não há julgamento ultra ou extra petita quando o julgador, mediante interpretação lógico-sistemática, examina a petição apresentada pelo insurgente como um todo. Precedentes.

8. Hipótese em que a autora (Defensoria Pública) pediu explicitamente o mais (exclusão da própria garantia de alienação fiduciária dos contratos), mas defendeu expressamente a ilegalidade do menos (a consequência ilegal de o mutuário perder todas as prestações pagas), sendo que esta última pretensão está implicitamente inserida no pedido principal.

9. Agravos conhecidos. Recurso especial do Estado de São Paulo provido, para reconhecer a ilegitimidade passiva do ente. Recurso especial da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU parcialmente provido, para possibilitar o leilão público dos imóveis retomados por inadimplemento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer dos agravos para dar provimento ao recurso especial do Estado de São Paulo, para reconhecer a ilegitimidade passiva do ente, e dar parcial provimento ao recurso especial da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, para possibilitar o leilão público dos imóveis retomados por inadimplemento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de setembro de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1776983 - SP (2020/0272135-8)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SAO PAULO - CDHU
ADVOGADO : CAROLINA RIBEIRO MATIELLO DE ANDRADE - SP173414
AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORES : REGINA MARIA RODRIGUES DA SILVA JACOVAZ - SP091362
LILIANE KIOMI ITO ISHIKAWA - SP106713
HELOISE WITTMANN - SP301937
ANNA PAULA SENA DE GOBBI - SP286456
AGRAVADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : ALLAN RAMALHO FERREIRA - DEFENSOR PÚBLICO - SP297047
VANESSA CHALEGRE DE ANDRADE FRANCA - DEFENSORA PÚBLICA
RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA - DEFENSOR PÚBLICO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPRESA ESTATAL. AUTONOMIA. PROGRAMA DE MORADIA POPULAR. CONTRATO DE ADESÃO. CLÁUSULA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. RETOMADA DO IMÓVEL. LEILÃO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DO PEDIDO. OBSERVÂNCIA.

1. As empresas estatais componentes da administração indireta gozam de personalidade jurídica própria e autonomia em relação ao ente que as criou.
2. No caso, mesmo que o Estado de São Paulo seja, a princípio, o responsável pela política de habitação estadual, o ordenamento jurídico faculta-lhe a possibilidade de delegar tal atribuição a entidade criada com essa finalidade.
3. Se fosse exigido que o ente delegante compusesse o polo passivo com o delegatário – embora contra aquele primeiro não houvesse pedido explícito –, haveria o esvaziamento do instituto da descentralização administrativa, que faculta à administração direta transferir poderes e atribuições a sujeito de direito distinto e

autônomo.

4. Caso em que a controvérsia dos autos consiste em saber se é ilegal a presença de cláusula de alienação fiduciária inserida nos contratos de financiamento habitacional patrocinados por empresa pública estadual criada para executar a política de habitação; ou se, executada a garantia, é possível promover o leilão público do bem retomado.

5. Não há previsão legal que estabeleça a ilegalidade de inclusão da cláusula de alienação fiduciária nas aquisições de imóveis para moradia popular; ao revés, o atual art. 26-A da Lei n. 9.514/1997 expressamente admite o emprego da garantia nos contratos de operações de financiamento habitacional, pelo que qualquer comando em sentido diverso seria flagrantemente *contra legem*.

6. A mesma lei estabelece expressamente as consequências relacionadas à execução da garantia, sendo a principal delas a possibilidade de realização de consolidação da propriedade em nome do agente fiduciário e a promoção de leilão público (art. 27, *caput*).

7. A orientação desta Corte é a de que não há julgamento *ultra* ou *extra petita* quando o julgador, mediante interpretação lógico-sistemática, examina a petição apresentada pelo insurgente como um todo. Precedentes.

8. Hipótese em que a autora (Defensoria Pública) pediu explicitamente o mais (exclusão da própria garantia de alienação fiduciária dos contratos), mas defendeu expressamente a ilegalidade do menos (a consequência ilegal de o mutuário perder todas as prestações pagas), sendo que esta última pretensão está implicitamente inserida no pedido principal.

9. Agravos conhecidos. Recurso especial do Estado de São Paulo provido, para reconhecer a ilegitimidade passiva do ente. Recurso especial da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU parcialmente provido, para possibilitar o leilão público dos imóveis retomados por inadimplemento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravos em recursos especiais interpostos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU e Estado de São Paulo contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele estado, assim ementado:

Ação civil pública. Alteração de cláusula contratual. Descabimento. Possibilidade de alienação fiduciária em garantia. Inteligência da Lei nº 9.514/97. Descabimento, no entanto, de leilões para recuperação de valores devidos. Sentença reformada. Recursos desprovidos. (e-STJ fl. 695)

O Estado de São Paulo afirma que houve violação dos arts. 1.022, II, 485, VI, e 492 do CPC; e 26, 26-A e 27 da Lei n. 9514/1997.

A CDHU, por sua vez, alega contrariedade aos arts. 141, 490 e 492 do CPC; e 22, 24, 26, 26-A e 27 da Lei n. 9514/1997. Defende, em apertado resumo, a possibilidade de aplicação integral desses dispositivos em seus contratos, inclusive com a utilização de leilões públicos.

Inadmitidos os recursos na origem, houve a interposição de agravos.

O MPF opina pelo não provimento dos agravos em recursos especiais.

É o que importa relatar.

VOTO

A princípio, registro que os agravos interpostos infirmaram adequadamente as razões de inadmissão do apelo especial, autorizando o conhecimento dos recursos.

Saliento, ainda, que, na forma do § 5º do art. 1.042, "o agravo poderá ser julgado, conforme o caso, conjuntamente com o recurso especial ou extraordinário, assegurada, neste caso, sustentação oral, observando-se, ainda, o disposto no regimento interno do tribunal respectivo".

Dito isso, examino, em primeiro lugar, o recurso especial do Estado de São Paulo, antecipando que merece parcial provimento.

Inicialmente, entendo inexistir violação do art. 1.022, II, do CPC.

Na espécie, o Tribunal de origem enfrentou todos os itens destacados nos aclaratórios, pois estabeleceu fundamentação clara e congruente quanto ao porquê de ter entendido que: a) o Estado de São Paulo seria parte legítima para figurar no polo passivo da ação; b) a fixação de um limite para retenção dos valores de contratos extintos estava inserida nos pedidos fixados na inicial; e c) a CDHU pode manter cláusula de alienação fiduciária, mas não poderia realizar leilão "aberto" após a retomada do imóvel, porque incompatível com sua função social.

Assim, os pontos centrais da discussão foram diretamente enfrentados, sendo que as questões apontadas pela parte então embargante (ora agravante) constituíam mera discordância com os fundamentos adotados no acórdão embargado, o que não se coaduna com a natureza de referido recurso aclaratório (EDcl no AgRg na IJ 158/MG, Rel. Ministra Nancy Andrichi, Corte Especial, julgado em 03/02/2021, DJe 11/02/2021).

Por outro lado, no mérito propriamente dito, assiste razão à recorrente quando afirma ser parte ilegítima para responder como ré nesta ação.

No caso, a pretensão da Defensoria Pública, ao ajuizar o presente feito, é limitar e discutir o conteúdo de cláusulas inseridas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU nos contratos de financiamento habitacional por ela patrocinados.

Isto é, não há pedido deduzido diretamente contra o Estado de São Paulo, que não teria sua esfera jurídica afetada com o resultado desta ação, o que afasta a pertinência subjetiva do ente para figurar no polo passivo.

Além do mais, a CDHU, segundo consta no acórdão recorrido, tem natureza jurídica de sociedade de economia mista estadual, gozando, portanto, de personalidade jurídica própria e autonomia em relação ao ente que a criou.

Não se justifica a presença do Estado de São Paulo somente em razão de ter a maioria absoluta das cotas daquela sociedade, porque tal configuração societária é a regra nesse tipo de pessoa jurídica, sem que isso esvazie a relação de autonomia entre os entes.

É preciso ressaltar, ainda, que mesmo que o Estado de São Paulo seja, a princípio, o responsável pela política de habitação estadual, o ordenamento jurídico faculta-lhe a possibilidade de delegar tal atribuição a entidade criada com essa finalidade.

Nesse caso, se fosse exigido que o ente delegante compusesse o polo passivo com o delegatário – embora contra aquele primeiro não houvesse pedido explícito –, haveria o esvaziamento por completo do instituto da descentralização administrativa, que faculta à administração direta transferir poderes e atribuições a sujeito de direito distinto e autônomo.

Portanto, há que ser reconhecida a ilegitimidade passiva do Estado de São Paulo, devendo responder a esta ação apenas a CDHU.

Passo, agora, ao exame do recurso interposto pela sociedade de economia mista, o qual, entendo, também merece parcial provimento.

Antes de entrar no mérito em si do apelo, é importante contextualizar a controvérsia dos autos.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo promoveu esta ação civil pública com o principal objetivo de obrigar a parte ré a se abster de “praticar atos de execução extrajudicial da garantia de alienação fiduciária relativa aos contratos de financiamento habitacional da CDHU, em especial a realização de leilão para alienação dos imóveis da Companhia, bem como de incluir nos novos contratos a cláusula de garantia da alienação fiduciária” (e-STJ fl. 29).

O principal fundamento da autora é o de que a fixação da garantia de alienação fiduciária nesses tipos de contratos implicaria desvirtuamento da política pública estadual destinada à garantia do direito à moradia. Aduz, especialmente, que a retomada do imóvel (do inadimplente) e a realização de leilão “aberto” permite que o bem seja arrematado por quem não estava previamente inscrito num dos programas habitacionais da Companhia, quando este deveria ser posto à disposição de famílias já inscritas e de situação sócio-econômica que se enquadre nos requisitos legais.

A Corte de origem entendeu, de um lado, que não haveria ilegalidade na presença de cláusula de alienação fiduciária; de outra banda, compreendeu que, em caso de retomada do imóvel por inadimplemento, não poderia a CDHU negociar o imóvel com quem estivesse fora dos requisitos legais para o contrato em vigência, coibindo, pois, o leilão “aberto”.

Embora as teses sejam, ao primeiro olhar, sedutoras (tanto a que proíbe a cláusula de alienação fiduciária quanto a que a permite, mas limita o leilão após a retomada do imóvel), elas não convencem.

Em primeiro lugar, elas não podem prevalecer, tendo em vista a ausência de norma proibitiva que as ampare.

Não há previsão legal que estabeleça a ilegalidade de inclusão da cláusula de alienação fiduciária nas aquisições de imóveis para moradia popular. Muito

pelo contrário. O atual art. 26-A da Lei n. 9.514/1997 expressamente admite o emprego da garantia nos contratos de operações de financiamento habitacional, pelo que qualquer comando em sentido diverso seria flagrantemente *contra legem*, por maior que seja a razoabilidade do argumento defendido pela recorrida.

Além do mais, a mesma lei estabelece expressamente as consequências relacionadas à execução da garantia, sendo a principal delas a possibilidade de realização de consolidação da propriedade em nome do agente fiduciário e a promoção de leilão público (art. 27, *caput*). Ou seja, novamente há clara contrariedade à norma posta quando se impede à CDHU que realize a venda “aberta” do imóvel.

Nesse ponto, está certa a recorrente quando afirma que o “procedimento executório está estabelecido na própria lei 9514/97, sem qualquer excepcionalidade, portanto, a lei deverá ser observada para o desenvolvimento do contrato como um todo, inclusive para os atos de execução, não havendo possibilidade de parcelamento da norma legal, quando esta não estabeleceu qualquer ressalva” (e-STJ fl. 749).

Em segundo lugar, é incorreta a conclusão de que a alienação dos imóveis de maneira pública, ao abranger interessados não cadastrados no programa de habitação, desvirtuaria a função da Companhia e o direito à moradia.

É que o leilão público só ocorre nos casos mais graves de inadimplemento, de modo que a possibilidade de ofertar esses imóveis para mais interessados incrementa a possibilidade de alienação do bem e, conseqüentemente, reduz bastante as chances de o sistema ser deficitário. No limite, tal cenário (em que os bens retomados por inadimplemento são mais facilmente vendidos) é benéfico à manutenção do próprio programa de moradia popular, e não prejudicial.

Portanto, entendo que não só é possível manter a cláusula de alienação fiduciária nos contratos regidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo como também é admissível o leilão público dos imóveis quando houver a execução daquela garantia.

Por fim, resta saber se a sentença e o acórdão criaram obrigação para além do pedido da inicial.

Antecipo que a resposta é negativa.

Como visto, o objetivo da Defensoria, que foi traduzido explicitamente nos pedidos, foi o de excluir integralmente a própria garantia de alienação fiduciária. Mas, na defesa dos seus argumentos, o próprio ente público afirmava que “decretar a perda das prestações pagas e devolver o imóvel à CDHU é uma desproporcionalidade que fere a ordem jurídica, em especial a função social do contrato, princípio expresso no artigo 421 do Código Civil, e o princípio da boa-fé, expresso no artigo 422 do Código Civil” (e-STJ fl. 22).

Ou seja, a autora pediu explicitamente o mais (exclusão da própria garantia), mas defendeu expressamente a ilegalidade do menos (a consequência de perder todas as prestações pagas), pretensão implicitamente inserida no pedido principal.

Observa-se, portanto, que nesse ponto o Tribunal de Justiça decidiu a questão alinhado à jurisprudência consolidada desta Corte, no sentido de que “não há falar em julgamento ultra ou extra petita quando o julgador, mediante interpretação lógico-sistemática, examina a petição apresentada pelo insurgente como um todo” (AgInt no REsp 1312009/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 14/03/2022, DJe 18/03/2022).

Nesse mesmo sentido: AgInt no AREsp 1.177.242/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 17/12/2019, DJe 19/12/2019; AgInt no AREsp 1736144/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 29/11/2021, DJe 01/12/2021; AgInt no REsp 1700929/SP, Rel. Ministro Gurgel De Faria, Primeira Turma, julgado em 14/02/2022, DJe 16/02/2022.

Ante o exposto, CONHEÇO DOS AGRAVOS e DOU PROVIMENTO ao recurso do Estado de São Paulo, para reconhecer sua ilegitimidade passiva, extinguindo o feito em relação a este ente, na forma do art. 485, VI, do CPC; e DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, para excluir a sua condenação em se abster de leiloar os imóveis retomados em razão de inadimplemento contratual.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0272135-8

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 1.776.983 /

SP

Números Origem: 1057640-23.2016.8.26.0053 10576402320168260053 2006198-29.2017.8.26.0000
20061982920178260000

PAUTA: 19/09/2023

JULGADO: 19/09/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MIECIO OSCAR UCHOA CAVALCANTI FILHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO
DO ESTADO DE SAO PAULO - CDHU

ADVOGADOS : CAROLINA RIBEIRO MATIELLO DE ANDRADE - SP173414
RENATA PRADA - SP198291
JOÃO ANTÔNIO BUENO E SOUZA E OUTRO(S) - SP166291

AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORES : REGINA MARIA RODRIGUES DA SILVA JACOVAZ - SP091362
LILIANE KIOMI ITO ISHIKAWA - SP106713
HELOISE WITTMANN - SP301937
ANNA PAULA SENA DE GOBBI - SP286456

AGRAVADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : ALLAN RAMALHO FERREIRA - DEFENSOR PÚBLICO - SP297047
VANESSA CHALEGRE DE ANDRADE FRANCA - DEFENSORA
PÚBLICA
RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA - DEFENSOR PÚBLICO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Garantias Constitucionais - Moradia

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiram ao julgamento os Drs. PEDRO LUIZ TZIOTTI, pela parte AGRAVANTE:
ESTADO DE SÃO PAULO e MARCO ANTONIO PASSANEZI, pela parte AGRAVANTE:
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE
SAO PAULO - CDHU

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Turma, por unanimidade, conheceu dos agravos para dar provimento
ao recurso especial do Estado de São Paulo, para reconhecer a ilegitimidade passiva do
ente, e dar parcial provimento ao recurso especial da Companhia de Desenvolvimento
Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, para possibilitar o leilão público
dos imóveis retomados por inadimplemento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0272135-8

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 1.776.983 /
SP

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.