



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1913122 - DF (2020/0340919-0)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADO : GIRLENO MARCELINO DA ROCHA E OUTRO(S) - DF026611
RECORRIDO : PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA
ADVOGADOS : CRISTIAN KLOCK DEUDEGANT - DF024734
ALEXANDRE MOURA GERTRUDES - DF037121

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CIVIL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO SUPLETIVA DAS NORMAS DE DIREITO PRIVADO. ART. 54 DA LEI N. 8.666/1993. COMPENSAÇÃO. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I – Trata-se de recurso especial em que empresa pública requer a aplicabilidade do instituto da compensação em contrato administrativo decorrente da aquisição de imóveis;

II – Na origem, o particular ajuizou ação ordinária com pedido de tutela de urgência, pretendendo reaver valores pagos no contrato de compra e venda do imóvel, considerando que, após a rescisão unilateral do contrato, a empresa pública compensou valores devidos por ele. Sustenta que não requereu nem deu anuência com essa compensação, razão pela qual ela não poderia ocorrer.

III – A sentença e o acórdão julgaram procedentes os pedidos, sob o entendimento de que não há previsão no edital que permita à recorrente efetuar a compensação dos valores com débitos de outros contratos, bem como não houve a autorização do particular.

IV – Entretanto, o art. 54 da Lei n. 8.666/1993 estabelece que as regras do Direito Privado podem ser utilizadas supletivamente no âmbito dos contratos administrativos. Precedente.

V – À luz dessa previsão legal, é possível que o instituto da compensação, modalidade de extinção das obrigações, seja aplicado ao caso concreto, permitindo-se que a recorrente compense seus débitos com os créditos do particular, na forma prevista no art. 368 do Código Civil.

VI - A compensação ocorre quando duas pessoas forem, ao mesmo tempo, credora e devedora uma da outra, de modo que as

respectivas obrigações se extinguem até onde se compensarem.

VII - A norma civilista exclui a possibilidade da compensação, tão-somente, no caso de “mútuo acordo” ou quando ocorrer “renúncia prévia” de uma das partes, na forma prevista no art. 375, situações que não ocorreram na presente hipótese.

VIII – Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 12 de setembro de 2023.

Ministro FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1913122 - DF (2020/0340919-0)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADO : GIRLENO MARCELINO DA ROCHA E OUTRO(S) - DF026611
RECORRIDO : PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA
ADVOGADOS : CRISTIAN KLOCK DEUDEGANT - DF024734
ALEXANDRE MOURA GERTRUDES - DF037121

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CIVIL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO SUPLETIVA DAS NORMAS DE DIREITO PRIVADO. ART. 54 DA LEI N. 8.666/1993. COMPENSAÇÃO. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I – Trata-se de recurso especial em que empresa pública requer a aplicabilidade do instituto da compensação em contrato administrativo decorrente da aquisição de imóveis;

II – Na origem, o particular ajuizou ação ordinária com pedido de tutela de urgência, pretendendo reaver valores pagos no contrato de compra e venda do imóvel, considerando que, após a rescisão unilateral do contrato, a empresa pública compensou valores devidos por ele. Sustenta que não requereu nem deu anuência com essa compensação, razão pela qual ela não poderia ocorrer.

III – A sentença e o acórdão julgaram procedentes os pedidos, sob o entendimento de que não há previsão no edital que permita à recorrente efetuar a compensação dos valores com débitos de outros contratos, bem como não houve a autorização do particular.

IV – Entretanto, o art. 54 da Lei n. 8.666/1993 estabelece que as regras do Direito Privado podem ser utilizadas supletivamente no âmbito dos contratos administrativos. Precedente.

V – À luz dessa previsão legal, é possível que o instituto da compensação, modalidade de extinção das obrigações, seja aplicado ao caso concreto, permitindo-se que a recorrente compense seus débitos com os créditos do particular, na forma prevista no art. 368 do Código Civil.

VI - A compensação ocorre quando duas pessoas forem, ao mesmo tempo, credora e devedora uma da outra, de modo que as

respectivas obrigações se extinguem até onde se compensarem.

VII - A norma civilista exclui a possibilidade da compensação, tão-somente, no caso de “mútuo acordo” ou quando ocorrer “renúncia prévia” de uma das partes, na forma prevista no art. 375, situações que não ocorreram na presente hipótese.

VIII – Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Paulo Roberto de Oliveira ajuizou ação contra a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap alegando ter adquirido da ré, por meio de licitação, imóvel localizado em Santa Maria/DF, pagando um sinal e o restante financiado, e que pagou regularmente até a 59ª parcela, tentando renegociar a dívida administrativamente, não sendo atendida sua solicitação.

A Terracap comunicou o cancelamento da venda, mas o autor não obteve o reembolso da quantia que pagou, que já teria, no total, superado o preço do imóvel.

A sentença julgou os pedidos procedentes, determinando a devolução das parcelas pagas à autora, com a devida correção, excluído o valor pago como sinal, e afastando a pretendida compensação, pela ré, dos valores recebidos com débitos relacionados a outros contratos (fls. 243-250).

De acordo com o Juízo “a quo”, não há previsão no edital que permita à recorrente efetuar a compensação dos valores com débitos de outros contratos, bem como não houve a autorização do particular.

Em grau recursal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios manteve a sentença, nos termos assim ementados (fl. 468):

DIREITO ADMINISTRATIVO E CIVIL. LICITAÇÃO PÚBLICA. TERRACAP. EMPRESA PÚBLICA. COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. EDITAL. NATUREZA VINCULANTE. NEGÓCIO JURÍDICO. DESISTÊNCIA UNILATERAL. CONSEQUÊNCIAS PRÉ-FIXADAS. SEGURANÇA JURÍDICA. COMPENSAÇÃO COM OUTRAS DÍVIDAS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O Código de Defesa do Consumidor não se aplica à relação jurídica em análise, pois se trata de contrato firmado entre a empresa pública e o particular, atraindo a incidência das normas afetas ao direito administrativo e, subsidiariamente, do Código Civil. Na condição de empresa pública, a TERRACAP procede à alienação de imóveis em observância do respectivo procedimento licitatório, nos moldes da Lei n. 8.666/1993.

2. O edital possui natureza vinculante e norma de ordem pública, cujo conteúdo assegura a previsibilidade de comportamento a ser praticado tanto pelo Poder Público, quanto por particulares.

3. O instrumento convocatório prescreve que, sobre o montante a ser restituído ao promitente comprador do imóvel, na hipótese de desistência unilateral da avença, será abatido o importe financeiro pago a título de sinal e as dívidas tributárias relativas ao bem

transacionado. Fixou-se, por conseguinte, um limite legal àquilo que pudesse ser descontado pela empresa pública.

4. Não se qualifica possível haver a retenção ou compensação de demais valores, por parte da TERRACAP, fora dos contornos delimitados no edital, ainda que proveniente de dívidas de outros contratos, porquanto cada contrato, em respeito às normas administrativas que os disciplinam, conjuntamente com o edital respectivo, está adstrito aos limites legais impostos, a fim de conferir segurança jurídica aos administrados.

5. Apelação desprovida.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 494-503).

Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal, invocando dissídio jurisprudencial e alegando a violação do art. 368 do Código Civil, em razão de o acórdão recorrido não ter permitido a compensação.

Afirma que o autor já possuía um débito relativo aos demais imóveis que adquiriu, acumulado em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), enquanto que o cancelamento do imóvel em questão gerou um crédito ao autor na ordem aproximada de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Sustenta, ainda, equivocada a tese do *decisum* sobre inaplicabilidade do instituto da compensação por se tratar de dívida oriunda de licitação pública, mesmo reconhecendo que o art. 54 da Lei de Licitações possibilita a aplicação das regras previstas no Código Civil aos contratos administrativos.

Contrarrazões ofertadas às fls. 534-547.

Manifestações das partes em relação à suposta perda do objeto do recurso (fls. 563-572, 576-570).

É o relatório.

VOTO

A questão controvertida do presente caso refere-se à possibilidade da Recorrente – Terracap compensar créditos e débitos com o recorrido, no âmbito de contratos administrativos decorrentes da aquisição de imóveis comerciais na região de Santa Maria/DF.

O acórdão recorrido, ratificando a sentença, entendeu pela impossibilidade da compensação, nos seguintes termos:

"A controvérsia resume-se em estabelecer se é possível a compensação do valor a ser

recebido pelo autor com os débitos que este possui perante a empresa pública, os quais estão relacionados a outros contratos de compra e venda de outros imóveis que não fazem parte do presente litígio.

[...]

A Lei n. 8.666/1993 e o edital regulamentador do certame, ambos no mesmo sentido, prescrevem que a parte desistente do negócio jurídico deve arcar com todos os efeitos decorrentes da ruptura e, assim sendo, a rescisão do pacto, cabe registrar, não constitui violação ao princípio da isonomia no procedimento licitatório, uma vez que tanto no momento de contratar como no momento de rescindir, a parte subsumiu-se à regra indistintamente aplicada.

Confira-se a cláusula 52 do Edital (ID 15147127 – f. 23):

52) Em caso de rescisão do Contrato com o licitante comprador e, em havendo débito tributário regularmente apurado e, ocorrendo a hipótese de devolução das prestações pagas, à exceção do sinal e princípio do pagamento, será procedido a compensação entre os valores eventualmente pagos pela TERRACAP a título de tributos com o total das parcelas a serem devolvidas

[...]

Fixada pela sentença a obrigação de devolver os valores, após o abatimento da quantia paga a título de sinal e demais débitos tributários relacionados ao lote n. 07, a empresa apelante pleiteia aumentar o montante financeiro a ser por ela abatido. Entende que, como o autor está inadimplente com o pagamento de dívidas relacionadas à aquisição de outros imóveis, pode haver a compensação do crédito proveniente do presente caso.

A compensação de créditos, nos termos do que dispõe o art. 368 do Código Civil, é possível quando duas pessoas sejam, simultaneamente, credora e devedora, uma da outra, extinguindo-se as obrigações até onde se compensarem. Devem ser observados, contudo, os requisitos previstos no art. 369 do Código Civil, quais sejam, dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis. Trata-se de forma de extinção de obrigações, que deve ser autorizada, quando não convencionada em contrato, se atendidos os requisitos do artigo 369 do Código Civil, quais sejam, dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis.

Entretanto, conforme exposto anteriormente, nota-se que o negócio jurídico celebrado entre as partes decorre de prévia licitação, com a finalidade de regularizar áreas do Distrito Federal e cumprir a função social da propriedade. Trata-se de contrato administrativo, devendo ser aplicada a Lei n. 8.666/1993 e demais normas de ordem pública como fontes principais para análise do litígio e, de forma subsidiária, o Código Civil.

O edital regulamentador do certame estabeleceu, pormenorizadamente, as consequências jurídicas em função descumprimento do negócio pelo autor. A cláusula n. 52 prescreve que, sobre o montante a ser restituído ao promitente comprador do imóvel, será abatido o importe financeiro relativo ao sinal e as dívidas tributárias relativas ao bem transacionado. Fixou-se, por conseguinte, um limite legal àquilo que pudesse ser descontado pela empresa pública na hipótese de desfazimento unilateral da avença.

O edital possui natureza vinculante e norma de ordem pública, cujo conteúdo assegura a previsibilidade de comportamento a ser praticado tanto pelo Poder Público, quanto por particulares. Não se qualifica possível haver a retenção de demais valores, por parte da TERRACAP, fora dos contornos delimitados no edital, ainda que proveniente de dívidas de outros contratos, porquanto cada contrato, em respeito às normas administrativas que os disciplinam, conjuntamente com o edital respectivo, está adstrito aos limites legais impostos, a fim de conferir segurança jurídica aos administrados.”

Contudo, ao contrário do que determinado no acórdão hostilizado, a Lei nº 8.666/93, que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública e que era aplicável ao tempo da realização do contrato, determina em seu art. 54 que as regras do Direito Privado podem ser utilizadas supletivamente no âmbito dos contratos administrativos.

Senão vejamos:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas

cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

À luz dessa previsão legal, vislumbra-se ser plenamente possível que seja aplicada a compensação de créditos e débitos nos contratos administrativos, mesmo que não haja previsão nos instrumentos convocatórios.

A compensação é uma modalidade de extinção das obrigações, prevista no art. 368 do Código Civil, com a seguinte redação:

Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.

Ressalte-se que essa Corte já teve oportunidade de se manifestar acerca da possibilidade de aplicação das normas de direito privado nos contratos administrativos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATO COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA. EQUÍVOCO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. APLICAÇÃO DO CDC À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOMENTE EM SITUAÇÕES ESPECÍFICAS SE EXISTENTE VULNERABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, na origem, de ação de cobrança ajuizada pelo Distrito Federal contra o Banco de Brasília S.A e particular devido a transferência bancária feita pela instituição financeira em favor de pessoa diversa da que deveria ser beneficiada, em razão de a Secretaria de Obras do Distrito Federal ter enviado dado incorreto da conta.

2. Em primeiro grau, o pedido foi julgado improcedente, mas a Apelação da instituição financeira foi provida.

3. Cinge-se a controvérsia a saber se a Administração Pública pode ser considerada consumidora de serviços por ela contratados.

4. O conceito de consumidor consta do art. 2º do CDC, verbis:

"Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final."

5. Não se desconhece a existência de precedentes do Superior Tribunal de Justiça afastando a incidência do CDC em contratos em que é parte a Administração Pública (REsp 527.137/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31/5/2004, p. 191; e REsp 1.745.415/SP, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, DJe 21/5/2019). Embora exista doutrina que defenda que o conceito de consumidor não abrange o Estado, por entender que não existe desequilíbrio entre o fornecedor e a Administração Pública, em virtude do regime jurídico administrativo, em que há supremacia do interesse público sobre o privado, e pela prestação, objeto e condições contratuais serem definidos pelo Estado, esse não é o entendimento que deve preponderar.

6. A Administração Pública pode ser considerada consumidor de serviços, porque o art. 2º do CDC não restringiu seu conceito a pessoa jurídica de direito privado, bem como por se aplicarem aos contratos administrativos, supletivamente, as normas de direito privado, conforme o art. 54 da Lei 8.666/1993, e, principalmente, porque, mesmo em relações contratuais regidas por normas de direito público preponderantemente, é possível que haja vulnerabilidade da Administração.

7. Apesar de a Administração Pública poder definir o objeto da licitação (bens, serviços e obras), o fato é que serão contratados os disponíveis no mercado, segundo as regras nele praticadas, de modo que o Estado não necessariamente estará em posição privilegiada ou diferente dos demais consumidores, podendo, eventualmente, existir vulnerabilidade técnica, científica ou econômica, por exemplo.

8. A existência das cláusulas exorbitantes que permitem a modificação das cláusulas contratuais e a revisão diante de fatos supervenientes, além das prerrogativas decorrentes do regime jurídico de direito público ? como a possibilidade de aplicar sanções, fiscalizar e

rescindir unilateralmente o contrato e recusar o bem ou serviço executado em desacordo com a avença ou fora das especificações técnicas ?, conferem condição especial à Administração, dispensando-se o uso do CDC, na maior parte dos casos.

9. Contudo, a legislação especial relativa à contratação de bens, obras e serviços públicos não confere proteção direta à Administração Pública na posição de consumidora final ou usuária de serviços, sendo que a própria Lei de Licitações e Contratos prevê a aplicação supletiva das normas de direito privado.

10. Além disso, a Administração Pública celebra contratos regulados predominantemente por regras de direito privado, nos termos do art. 62, § 3º, da Lei 8.666/1993, como os de locação, seguro e mesmo os bancários, como é o caso dos autos.

11. Apesar de não ser o caso em exame, não se podem olvidar, ainda, os pactos feitos pelas pessoas jurídicas de direito privado que exploram atividade econômica: empresas públicas e as sociedades de economia mista. Nessa última situação, tais empresas não celebram contratos administrativos, não incidindo as cláusulas exorbitantes.

Por não serem contratos administrativos não se justifica afastar a aplicação do CDC.

12. Portanto, diante de determinadas circunstâncias do caso concreto, quando os instrumentos previstos na legislação própria foram insuficientes ou insatisfatórios, deve ser assegurada a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à Administração Pública.

Nessa linha já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: RMS 31.073/TO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 8/9/2010.

13. Na hipótese dos autos, a aferição das circunstâncias do caso concreto para apuração da existência de excepcionalidade e vulnerabilidade da Administração demanda reexame do conjunto fático-probatório dos autos, de modo que incide no caso a Súmula 7/STJ.

14. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1772730 / DF; RELATOR Ministro HERMAN BENJAMIN; SEGUNDA TURMA; DATA DO JULGAMENTO: 26/05/2020; DJe 16/09/2020)

(grifos nossos)

Pela redação do já transcrito art. 368 do Código Civil, a compensação ocorre quando duas pessoas forem, ao mesmo tempo, credora e devedora uma da outra; nessa hipótese, as respectivas obrigações extinguem-se até onde se compensarem.

Mostra-se possível, portanto, que ocorra a compensação na presente hipótese.

Por fim, a norma civilista exclui a possibilidade da compensação, tão-somente, no caso de “mútuo acordo” ou quando ocorrer “renúncia prévia” de uma das partes, na forma prevista no art. 375, situações que não ocorreram na presente hipótese.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial da Terracap para permitir a compensação de seus débitos com os créditos do particular, na forma prevista no art. 368 do Código Civil.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0340919-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.913.122 / DF

Números Origem: 07080768220198070018 7080768220198070018

PAUTA: 12/09/2023

JULGADO: 12/09/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADO : GIRLENO MARCELINO DA ROCHA E OUTRO(S) - DF026611
RECORRIDO : PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA
ADVOGADOS : CRISTIAN KLOCK DEUDEGANT - DF024734
ALEXANDRE MOURA GERTRUDES - DF037121

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Contratos Administrativos

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.