

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.725.030 - SP (2018/0037535-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO RAUL ARAÚJO**  
**EMBARGANTE** : JABALI AUDE CONSTRUCOES LTDA  
**ADVOGADOS** : JOÃO RAMOS DE SOUZA E OUTRO(S) - SP042236  
SÉRGIO LAZZARINI - SP018614  
RENATO LAZZARINI - SP151439  
EDUARDO COLLET E SILVA PEIXOTO - SP139285  
MARIA ANGÉLICA DO CARMO - SP161579  
**EMBARGADO** : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E  
URBANO DO ESTADO DE SAO PAULO - CDHU  
**ADVOGADOS** : RENATA PRADA - SP198291  
JOÃO ANTÔNIO BUENO E SOUZA - SP166291  
MARCO ANTONIO PASSANEZI - SP330800

**EMENTA**

CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL, SEM FINALIDADE LUCRATIVA E NATUREZA CONCORRENCIAL. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL (DECRETO 20.910/1932). RECURSO DESPROVIDO.

1. Às entidades da Administração Indireta com personalidade de direito privado, que atuam na prestação de serviços públicos essenciais, sem finalidade lucrativa e sem natureza concorrencial, aplica-se o mesmo regime normativo prescricional das pessoas jurídicas de direito público, previsto no Decreto 20.910/1932 e no Decreto-Lei 4.597/1942.
2. Na hipótese, tem-se pretensão indenizatória, por alegado desequilíbrio econômico-financeiro de contrato, movida em desfavor de empresa pública integrante da Administração Indireta do Estado de São Paulo, sem fins lucrativos, prestadora de serviço público de essencial valor social, voltado para a construção de moradias para famílias de baixa renda, visando garantir o direito fundamental à moradia. Ademais, a empresa pública também intervém no desenvolvimento urbano das cidades. As partes em litígio celebraram contrato administrativo, precedido de procedimento licitatório, sendo a relação jurídica estabelecida de predominante natureza pública, regida pelo Direito Administrativo.
3. Incide, assim, o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932.
4. Embargos de divergência a que se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a Corte Especial, por unanimidade, conhecer dos embargos de divergência e negar-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Maria Isabel Gallotti e os Srs. Ministros Antonio Carlos Ferreira, Ricardo Villas Bôas Cueva, Sebastião Reis Júnior, Joel Ilan Paciornik, Nancy Andrighi, Humberto Martins, Herman Benjamin, Og Fernandes e Benedito

# *Superior Tribunal de Justiça*

Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão, João Otávio de Noronha, Luis Felipe Salomão e Mauro Campbell Marques. Convocado o Sr. Ministro Joel Ilan Paciornik. Esteve presente, tendo sido dispensada a sustentação oral, o Dr. Marco Antonio Passanezi, pela embargada.

Brasília, 14 de dezembro de 2023 (Data do Julgamento).

**MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**  
Presidente

**MINISTRO RAUL ARAÚJO**  
Relator

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.725.030 - SP (2018/0037535-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO RAUL ARAÚJO**  
**EMBARGANTE** : JABALI AUDE CONSTRUCOES LTDA  
**ADVOGADOS** : JOÃO RAMOS DE SOUZA E OUTRO(S) - SP042236  
SÉRGIO LAZZARINI - SP018614  
RENATO LAZZARINI - SP151439  
EDUARDO COLLET E SILVA PEIXOTO - SP139285  
MARIA ANGÉLICA DO CARMO - SP161579  
**EMBARGADO** : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E  
URBANO DO ESTADO DE SAO PAULO - CDHU  
**ADVOGADOS** : RENATA PRADA - SP198291  
JOÃO ANTÔNIO BUENO E SOUZA - SP166291  
MARCO ANTONIO PASSANEZI - SP330800

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO RAUL ARAÚJO:**

Trata-se de **embargos de divergência** opostos contra acórdão da colenda Primeira

Turma assim ementado:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 173, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE, AINDA QUE PARA EFEITO DE PREQUESTIONAMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. TESE NÃO VENTILADA NO RECURSO ESPECIAL. PRAZO PRESCRICIONAL. EMPRESA ESTATAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS, SEM FINALIDADE LUCRATIVA E NATUREZA CONCORRENCIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.*

*I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.*

*II – Os apontamentos acerca de supostos desdobramentos da aplicação da prescrição quinquenal à empresa estatal foram apresentados apenas quando da interposição do agravo interno, o que configura inadmissível inovação recursal.*

*III – O recurso especial possui fundamentação vinculada, destinando-se a garantir a autoridade da lei federal e a sua aplicação uniforme, não constituindo, portanto, instrumento processual destinado a examinar possível ofensa a norma constitucional, ainda que para efeito de prequestionamento. Precedentes.*

*IV – A definição do prazo prescricional aplicável à empresa estatal depende da sua qualidade de prestadora de serviços públicos essenciais, sem finalidade lucrativa e natureza concorrencial, circunstâncias cujo exame em concreto afigura-se inviável em sede de Recurso Especial.*

# Superior Tribunal de Justiça

V – *Tratando-se de sociedade de economia mista destinada à prestação de serviço público essencial, sem finalidade lucrativa e natureza concorrencial, aplicam-se as regras de prescrição dispostas no Decreto n. 20.910/1932. Precedentes.*

VI – *Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.*

VII – *Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.*

VIII – *Agravo Interno improvido.*

(AgInt no AgInt nos EDcl no REsp 1.725.030/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, **PRIMEIRA TURMA**, DJe de 31/05/2023)

Em suas razões, a ora embargante alegou que o aresto embargado divergiu dos seguintes julgados desta Corte de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMPRESA PÚBLICA (EMURB). PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 206, § 3º, IV, DO CC.*

*1. O STJ pacificou a orientação de que o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto 20.910/1932 aplica-se apenas às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas), excluindo-se as pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações). Precedentes: AREsp 640.815/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 20.2.2018; REsp 1.608.717/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 26.6.2018; REsp 1.247.370/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.9.2011.*

*2. A Emurb é empresa pública de direito privado que integra a Administração Indireta. Incidência do prazo prescricional previsto no art. 206, § 3º, IV, do Código Civil.*

*3. Agravo Interno não provido.*

(AgInt no REsp 1.812.518/SE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, **SEGUNDA TURMA**, DJe de 21/8/2020)

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS. REAJUSTAMENTO DE REMUNERAÇÃO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. DECISÃO RECORRIDA EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.*

*I - Na origem, trata-se de ação ordinária, objetivando receber quantia em detrimento da alegação de não cumprimento contratual. Na sentença o pedido foi julgado procedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida.*

*II - O acórdão recorrido encontra-se em conformidade com o entendimento do STJ, que, em caso análogo, assentou que "as ações movidas contra as sociedades de economia mista não se sujeitam ao prazo prescricional previsto no Decreto-Lei 20.910/1932, porquanto possuem personalidade jurídica de direito privado, estando submetidas às normas do Código Civil. Assim, aplica-se*

# Superior Tribunal de Justiça

o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil de 2002, que estipula o prazo prescricional de três anos para as ações de ressarcimento por enriquecimento sem causa" (STJ, REsp 1.814.089/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 1º/7/2019). Ainda nesse sentido: AgInt no REsp 1.717.961/GO, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 4/10/2018, DJe 24/10/2018; REsp 1.648.042/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2018, DJe 19/12/2018.) Nesse panorama, o dissídio alegado também merece acolhida.

III - No que trata da alegação de violação do art. 206, §3º, IV, do Código Civil, com razão a recorrente CEDAE, encontrando-se o aresto vergastado em dissonância com a jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que: "as ações movidas contra as sociedades de economia mista não se sujeitam ao prazo prescricional previsto no Decreto-Lei 20.910/1932, porquanto possuem personalidade jurídica de direito privado, estando submetidas às normas do Código Civil. Assim, aplica-se o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil de 2002, que estipula o prazo prescricional de três anos para as ações de ressarcimento por enriquecimento sem causa" (STJ, REsp 1.814.089/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 01/07/2019)." IV- Nesse sentido, os seguintes julgados: AgInt no AREsp 1.795.172/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 24/5/2021, DJe 27/5/2021; e AgInt no AREsp 1.490.069/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 1º/6/2020, DJe 3/6/2020.

V - Desse modo, tendo a Corte Estadual estabelecido a data de 8/6/2010 como termo inicial do prazo prescricional de pretensão de cobrança - data da novação do pagamento de reajustamento, consoante previsão no 14º Termo Aditivo do Contrato Administrativo, fl. 1.312, e a ação de ressarcimento ajuizada apenas em 4/6/2014, fl. 11, fica patente o transcurso do prazo prescricional trienal da pretensão deduzida nos autos.

VI - Evidenciada a prescrição, tem-se por prejudicada a análise de violação do art. 373, I, do CPC de 2015.

VII - Agravo interno improvido.

(AgInt nos EDcl no AREsp 1.902.665/RJ, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/8/2022)

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CONTRA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESCRIÇÃO. PRAZO. ART. 206, § 3º, IV, DO CÓDIGO CIVIL. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. PRECEDENTES DO STJ. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC.**

1. Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que considerou que o prazo prescricional contra sociedade de economia mista é de 3 anos, previsto no art. 206, § 3º, V do Código Civil.

2. Na origem, trata-se de demanda ajuizada pela construtora recorrente objetivando compelir a **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo CDHU** a indenizá-la pelos prejuízos decorrentes de desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato celebrado para a construção de 36 casas em conjunto habitacional no Município de Apiaí, em virtude da dilação do prazo das obras, de 10 para 34 meses, com consequente aumento dos custos.

3. Não se configura a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil quando o Tribunal de origem julga integralmente a lide e soluciona a controvérsia. O órgão julgador não é obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos

# Superior Tribunal de Justiça

pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

4. Na hipótese dos autos, a conclusão do Tribunal de origem está em consonância com a orientação do STJ, de que **as ações movidas contra as sociedades de economia mista não se sujeitam ao prazo prescricional previsto no Decreto-Lei 20.910/1932, porquanto possuem personalidade jurídica de direito privado, estando submetidas às normas do Código Civil.** Assim, aplica-se o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil de 2002, que estipula o prazo prescricional de três anos para as ações de ressarcimento por enriquecimento sem causa.

Destacam-se os seguintes precedentes: EDcl no AREsp 745.598/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/2/2016; REsp 1145416/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 17/3/2011).

5. Nesse contexto, a CDHU é sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, não se aplicando o prescrito no art. 1º do Dec. 20.910/1932, próprio dos entes públicos, autarquias e fundações públicas. Esse é o posicionamento do STJ, que recentemente julgou caso semelhante ao presente, envolvendo a recorrida, corroborando o presente entendimento. (REsp 1.687.584/SP, Ministra Assusete Magalhães, 28/8/2017).

6. Verifica-se que o Tribunal a quo decidiu de acordo com a jurisprudência do STJ, de modo que se aplica à espécie o enunciado da Súmula 83/STJ: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".

7. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.814.089/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 1/7/2019)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ORDINÁRIA PROPOSTA EM DESFAVOR DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRAZO PRESCRICIONAL TRIENAL. ART. 206, § 3º, IV, DO CÓDIGO CIVIL. ALEGADA APLICAÇÃO, AO CASO, DO PRAZO DECENAL, PREVISTO NO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL. TESE RECURSAL NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA 211 DO STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, Ação Ordinária, proposta por Paez de Lima Construções Comércio e Empreendimentos Ltda contra a **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU**, objetivando a condenação da ré ao pagamento de indenização pelos prejuízos decorrentes do descumprimento e da modificação das condições previstas no contrato administrativo celebrado entre as partes. Julgado improcedente o pedido, foi interposta Apelação, pela parte autora. O Tribunal de origem, contudo, acolheu a preliminar de prescrição arguida pela apelada, porquanto o prazo prescricional contra sociedade de economia mista é de 3 anos, previsto no art. 206, § 3º, V do Código Civil.

III. Por simples cotejo das razões recursais e dos fundamentos do acórdão recorrido, percebe-se que a tese recursal de que o prazo decenal, previsto no art. 205 do Código Civil, seria aplicável à espécie, por se tratar de responsabilidade

# Superior Tribunal de Justiça

civil contratual, não foi apreciada, no voto condutor, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem, incidindo o óbice da Súmula 211/STJ.

IV. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "a admissão de prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC/15), em recurso especial, exige que no mesmo recurso seja indicada violação ao art. 1.022 do CPC/15, para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei" (STJ, REsp 1.639.314/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, DJe de 10/04/2017). Hipótese em julgamento na qual a parte recorrente não indicou, nas razões do apelo nobre, contrariedade ao art. 1.022 do CPC/2015.

V. Ainda que se reconhecesse o prequestionamento implícito, como defende a parte agravante, o acórdão recorrido encontra-se em conformidade com o entendimento do STJ, que, em caso análogo, assentou que "as ações movidas contra as sociedades de economia mista não se sujeitam ao prazo prescricional previsto no Decreto-Lei 20.910/1932, porquanto possuem personalidade jurídica de direito privado, estando submetidas às normas do Código Civil. Assim, aplica-se o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil de 2002, que estipula o prazo prescricional de três anos para as ações de ressarcimento por enriquecimento sem causa" (STJ, REsp 1.814.089/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/07/2019).

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.795.172/SP, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/5/2021)

**AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO EMBASADA EM DIREITO DE REGRESSO. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. AGRAVO NÃO PROVIDO.**

1. "O prazo de prescrição quinquenal, previsto no Decreto n.º 20.910/32 e no Decreto-Lei n. 4.597/42, aplica-se apenas às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, municípios, Distrito Federal, autarquias e fundações públicas), excluindo-se, portanto, as pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública Indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações) (AgInt no REsp 1.715.046/SP, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 06/11/2018, DJe de 14/11/2018).

2. O STJ possui jurisprudência no sentido de que a pretensão da ação de regresso prescreve no mesmo prazo prescricional definido para a relação jurídica originária, cujo termo inicial se dá a partir da data do trânsito em julgado da sentença da ação indenizatória.

*Precedentes.*

3. Dessa forma, submetida a pretensão de reparação de direito material ao prazo trienal, pois trata-se de ação de reparação civil, prevista no artigo 206, § 3º, V, do CC/2002, encontra-se prescrita a pretensão de regresso da insurgente, entretanto, sob pena de reformatio in pejus, deixa-se de reconhecer a incidência do referido prazo.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.865.318/SP, Rel. Min. RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, DJe de 1º/10/2020)

# *Superior Tribunal de Justiça*

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VALORAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ. PRAZO PRESCRICIONAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO CIVIL.

1. A reavaliação jurídica dos fatos não implica a incidência do óbice da Súmula 7 do STJ, quando a análise do recurso especial é baseada nas premissas estabelecidas pelas instâncias ordinárias.

*Precedentes.*

2. **O prazo de prescrição quinquenal, previsto no Decreto n.º 20.910/32 e no Decreto-Lei n. 4.597/42, aplica-se apenas às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, municípios, Distrito Federal, autarquias e fundações públicas), excluindo-se, portanto, as pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública Indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações).**

4. *Agravo interno a que se nega provimento.*

(AgInt no REsp 1.715.046/SP, Rel. Min. MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, DJe de 14/11/2018)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. REDE ELÉTRICA. INSTALAÇÃO. CONTRATO DE FINANCIAMENTO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REEXAME DE PROVA. PREQUESTIONAMENTO. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. SÚMULA Nº 83/STJ. IMPOSSIBILIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA DEVIDA.

1. *Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).*

2. **O prazo prescricional previsto no Decreto nº 20.910/1932 não é aplicável às concessionárias de serviço público que ostentem personalidade jurídica de direito privado.**

3. *As sociedades de economia mista têm inequívoca natureza jurídica de direito privado, aplicando-se a elas a prescrição vintenária, consoante o disposto no art. 177 do Código Civil. Precedentes.*

4. *Agravo regimental não provido.*

(AgRg no AREsp 805.223/SP, Rel. Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, DJe de 27/9/2018)

Alega, assim: **(i)** "tendo em conta a evidente divergência de posicionamentos em relação ao v. acórdão recorrido e os entendimentos opostos firmados pelas Segunda, Quarta e Terceira Turmas do E. STJ acerca da prescrição (Decreto 20.910/32 X Código Civil), notadamente em relação à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, requer sejam recebidos e processados os embargos de divergência no sentido possibilitar a unificação do posicionamento das Turmas do E. Superior Tribunal de Justiça"; **(ii)** "tendo em conta que a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU é empresa pública de economia mista dotada de personalidade jurídica de natureza privada, cuja atividade econômica tem finalidade

# *Superior Tribunal de Justiça*

*LUCRATIVA e que CONCORRE no mercado imobiliário – diferentemente do afirmado no v. acórdão recorrido (e sem fundamento no v. acórdão proferido no Tribunal de origem) -, requer sejam providos os embargos de divergência a fim de reconhecer aplicável aos autos as regras de prescrição estipuladas pelo Código Civil"; (iii) "reconhecida a aplicação das regras de prescrição do Código Civil ao presente caso, requer seja determinada a aplicação aos autos da prescrição decenal, prevista no artigo 205 do Código Civil, consoante entendimento firmado do E. STJ no julgamento do EREsp n. 1.281.594/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, relator para acórdão Ministro Felix Fischer, Corte Especial, julgado em 15/5/2019, DJe de 23/5/2019 e AgInt nos EDcl no REsp n. 1.839.511/GO, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4/10/2021, DJe de 21/10/2021".*

**Este Relator**, na decisão de fls. 2.255/2.261, **admitiu os embargos** para melhor exame da controvérsia.

Devidamente intimada, a parte embargada apresentou **impugnação** pleiteando o não conhecimento do recurso ou seu desprovemento. Afirma, nesse contexto, que, "*ainda que esta Colenda Corte Especial entenda pela inaplicabilidade do prazo prescricional estabelecido no Decreto 20.910/1932 e consequente aplicação dos prazos previstos no Código Civil, se mostra imperiosa a aplicação do prazo trienal estabelecido pelo artigo 206, §3º, IV, do referido Codex, tendo em vista ser o único que se amolda à pretensão da Embargante, a qual se funda na vedação ao enriquecimento sem causa*".

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou, no parecer de fls. 2.327/2.338, pelo desprovemento dos embargos de divergência.

É o relatório.

# Superior Tribunal de Justiça

## EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.725.030 - SP (2018/0037535-7)

**RELATOR** : **MINISTRO RAUL ARAÚJO**  
**EMBARGANTE** : JABALI AUDE CONSTRUÇOES LTDA  
**ADVOGADOS** : JOÃO RAMOS DE SOUZA E OUTRO(S) - SP042236  
SÉRGIO LAZZARINI - SP018614  
RENATO LAZZARINI - SP151439  
EDUARDO COLLET E SILVA PEIXOTO - SP139285  
MARIA ANGÉLICA DO CARMO - SP161579  
**EMBARGADO** : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E  
URBANO DO ESTADO DE SAO PAULO - CDHU  
**ADVOGADOS** : RENATA PRADA - SP198291  
JOÃO ANTÔNIO BUENO E SOUZA - SP166291  
MARCO ANTONIO PASSANEZI - SP330800

### VOTO

#### **O SENHOR MINISTRO RAUL ARAÚJO (Relator):**

Cinge-se a controvérsia em saber se o prazo prescricional quinquenal, previsto no Decreto 20.910/32, é aplicável às pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta (sociedades de economia mista e empresas públicas), quando estas exercerem atividades destinadas à prestação de serviço público essencial, não dedicadas à exploração de atividade econômica com finalidade lucrativa e natureza concorrencial. Ou se, contrariamente, por se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado, nas pretensões em que fizerem parte, devem incidir os prazos prescricionais estabelecidos no Código Civil.

O acórdão ora embargado, proferido no âmbito da colenda **Primeira Turma**, entendeu aplicável a prescrição quinquenal de que trata o referido Decreto 20.910/32, em pretensão indenizatória promovida por JABALI AUDE CONSTRUÇÕES LTDA contra COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO — CDHU -, em razão de alegado desequilíbrio econômico-financeiro no contrato administrativo celebrado entre as partes para edificação de empreendimento habitacional denominado "Campinas E.15".

O aludido aresto trouxe, em suma, os seguinte fundamentos relevantes:

*As empresas públicas e sociedades de economia mista, conquanto assumam personalidade jurídica de Direito Privado, não deixam de destinar-se à consecução de finalidades estatais.*

(...)

*Consequentemente, surge inevitável constatar que seu regime jurídico é marcadamente híbrido, caracterizando-se pela convivência entre normas de Direito Público e de Direito Privado.*

(...)

# *Superior Tribunal de Justiça*

*Tal caráter híbrido, decorrente do influxo de normas de Direito Público que se aplicam às empresas estatais, conquanto constituídas como pessoas jurídicas de Direito Privado, revela-se contundente em se tratando de empresas públicas e sociedades de economia mista destinadas, exclusivamente, à prestação de serviços públicos sem finalidade lucrativa e sem natureza concorrencial.*

***Presentes tais circunstâncias, se reconhece a essas entidades tratamento jurídico assemelhado ao das pessoas jurídicas de Direito Público, operando-se verdadeira extensão do conceito de Fazenda Pública que, em certa medida, passa a albergar, também, essas entidades integrantes da Administração Pública Indireta.***

(...)

*A partir do panorama jurisprudencial delineado, nota-se que as regras de prescrição estabelecidas no Código Civil não têm incidência quando a demanda envolver empresa estatal prestadora de serviços públicos essenciais, não dedicada à exploração de atividade econômica com finalidade lucrativa e natureza concorrencial.*

***Com efeito, em tais casos, aplica-se a prescrição quinquenal do Decreto n. 20.910/1932, por se tratar de entidade que, conquanto dotada de personalidade jurídica de direito privado, faz as vezes do próprio ente político ao qual se vincula e, com isso, pode, em certa medida, receber tratamento assemelhado ao de Fazenda Pública.***

(...)

*Esse entendimento está em consonância com a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual é aplicável o regime dos precatórios às empresas públicas e sociedades de economia mista que se destinem à prestação de serviços públicos de competência típica do Estado, como espelham os seguintes precedentes:*

(...)

*Nesse contexto, a definição do prazo prescricional aplicável à empresa estatal depende da sua qualidade de prestadora de serviços públicos essenciais, sem finalidade lucrativa e natureza concorrencial, circunstâncias cujo exame em concreto afigura-se inviável em sede de Recurso Especial.*

***Por conseguinte, sendo a parte recorrida empresa estatal destinada à prestação de serviço público essencial, sem finalidade lucrativa e sem natureza concorrencial, aplicáveis as regras de prescrição dispostas no Decreto n. 20.910/1932, consoante apontado pela Corte a quo.***

*Por outro lado, quanto às alegações trazidas nas razões recursais, relativamente à ausência de “[...] declaração de inexistência de finalidade lucrativa da atividade econômica da Agravada” (fl. 2.006e), bem como quanto ao reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal de “[...] inexistência de exclusividade na atividade da Agravada” (fl. 2.007e), porquanto “[...] é fato notório que a atividade de construção de moradias populares não é atividade exclusiva da CDHU, mesmo no Estado de São Paulo” (fl. 2.008e), tal insurgência não merece acolhida.*

*Isso porque a circunstância de tratar-se de sociedade de economia mista, por si só, não impede o reconhecimento do regime de prescrição próprio de Fazenda Pública, desde que, na linha da jurisprudência dos Tribunais Superiores já destacada, a estatal preste serviço essencial, sem finalidade lucrativa e natureza concorrencial.*

***Com efeito, embora as sociedades de economia mista sejam caracterizadas pela confluência de capital público e privado e adotem a forma societária***

# Superior Tribunal de Justiça

*anônima, nos moldes delineados no Decreto-Lei n. 200/1967, bem como dos arts. 3º e 4º da Lei n. 13.303/2016, tais pessoas jurídicas, não raro, confundem-se com as empresas públicas, porquanto dotadas de participação acionária privada ínfima no capital social, e desprovidas da finalidade precípua de remunerar seus acionistas.*

*Nesse sentido, aliás, o art. 91, § 1º da Lei n. 13.303/2016 contemplou expressamente a possibilidade de transformação de tais companhias em empresas públicas, quando dotadas de capital fechado, mediante resgate da totalidade das ações de titularidade de acionistas privados.*

*(...)*

*À vista disso, consoante extrai-se dos autos, a Agravada fez uso de tal faculdade, colhendo-se das contrarrazões recursais a notícia de que “[...] é uma Empresa Pública Estadual, cujo capital é integralmente público” (fl. 2.030e).*

*Outrossim, relativamente à atividade desenvolvida pela Agravada, o tribunal de origem consignou ter a estatal a finalidade de “[...] executar programas habitacionais em todo o território do Estado, voltados para o atendimento exclusivo da população de baixa renda - atende famílias com renda na faixa de 1 a 10 salários mínimos”, bem como intervir “[...] no desenvolvimento urbano das cidades, de acordo com as diretrizes da Secretaria da Habitação” (fl. 1.620e), atuação, portanto, tipicamente estatal.*

*Além disso, como informa a Agravada em suas contrarrazões, as unidades habitacionais produzidas não são comercializadas livremente, submetendo-se a um procedimento legalmente estabelecido, para sorteio dos beneficiários habilitados à aquisição, a reforçar a percepção, lançada pela Corte a qua, de não possuir a empresa intuito lucrativo; é dizer, não atua em alienação de imóveis sob o regime de livre concorrência, mas, em verdade, funciona como instrumento de concretização do direito social de moradia, constitucionalmente consagrado.*

*Sublinhe-se, ademais, que a construção de unidades habitacionais por agentes econômicos privados, voltadas a consumidores de baixa renda, não permite, per se, concluir pela existência de caráter concorrencial na atividade desenvolvida pela Agravada, à luz do disposto no art. 23, IX da Constituição da República, segundo o qual é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.*

*Nessa linha, a Corte Suprema já reconheceu a incidência do regime de precatórios a empresa estatal incumbida da implementação de programas de habitação popular, porquanto, apesar de o setor de habitação ser aberto à livre iniciativa, afigura-se inegável que a execução de políticas públicas de habitação popular busca assegurar precipuamente o direito social à moradia, sem finalidade lucrativa, consoante se colhe da seguinte ementa:*

*Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal.*

*1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Paraíba contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região que determinaram o bloqueio, penhora e liberação de valores da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP/PB para o*

# Superior Tribunal de Justiça

*pagamento de indenizações trabalhistas, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.*

*2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando não existe, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).*

*3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos Poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Relª. Minª. Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel.*

*Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.*

*4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP-PB ao regime constitucional de precatórios.*

*(ADPF 588, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 11-05- 2021 PUBLIC 12-05-2021 - destaques meus).*

*Assim, em que pesem as alegações trazidas, os argumentos apresentados são insuficientes para desconstituir a decisão impugnada.*

É certo que nesta Corte Superior, durante bastante tempo, prevaleceu orientação de que o prazo de prescrição quinquenal, previsto no Decreto 20.910/32 e no Decreto-Lei 4.597/42, aplicava-se apenas às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, municípios, Distrito Federal, autarquias e fundações públicas), excluindo-se, portanto, as pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública Indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações). Nesse sentido: REsp 1.270.671/RS, Relator Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 5/3/2012.

Assim, entendia-se que às pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública Indireta deveriam ser aplicados tão somente os prazos prescricionais estabelecidos no Código Civil.

Seguindo essa mesma linha de inteligência, além dos paradigmas colacionados no presente recurso uniformizador, podem ser citados, ainda, os seguintes julgados desta Corte de Justiça, inclusive em casos envolvendo a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU -, *in verbis*:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO*

# Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ORDINÁRIA PROPOSTA EM DESFAVOR DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRAZO PRESCRICIONAL TRIENAL. ART. 206, § 3º, IV, DO CÓDIGO CIVIL. ALEGADA APLICAÇÃO, AO CASO, DO PRAZO DECENAL, PREVISTO NO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL. TESE RECURSAL NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA 211 DO STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, **Ação Ordinária, proposta por Paez de Lima Construções Comércio e Empreendimentos Ltda contra a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, objetivando a condenação da ré ao pagamento de indenização pelos prejuízos decorrentes do descumprimento e da modificação das condições previstas no contrato administrativo celebrado entre as partes. Julgado improcedente o pedido, foi interposta Apelação, pela parte autora. O Tribunal de origem, contudo, acolheu a preliminar de prescrição arguida pela apelada, porquanto o prazo prescricional contra sociedade de economia mista é de 3 anos, previsto no art. 206, § 3º, V do Código Civil.**

III. Por simples cotejo das razões recursais e dos fundamentos do acórdão recorrido, percebe-se que a tese recursal de que o prazo decenal, previsto no art. 205 do Código Civil, seria aplicável à espécie, por se tratar de responsabilidade civil contratual, não foi apreciada, no voto condutor, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem, incidindo o óbice da Súmula 211/STJ.

(...)

V. Ainda que se reconhecesse o prequestionamento implícito, como defende a parte agravante, **o acórdão recorrido encontra-se em conformidade com o entendimento do STJ, que, em caso análogo, assentou que "as ações movidas contra as sociedades de economia mista não se sujeitam ao prazo prescricional previsto no Decreto-Lei 20.910/1932, porquanto possuem personalidade jurídica de direito privado, estando submetidas às normas do Código Civil. Assim, aplica-se o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil de 2002, que estipula o prazo prescricional de três anos para as ações de ressarcimento por enriquecimento sem causa"** (STJ, REsp 1.814.089/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/07/2019).

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.795.172/SP, Relatora MINISTRA ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/5/2021, DJe de 27/5/2021)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CONTRA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESCRIÇÃO. PRAZO. ART. 206, § 3º, IV, DO CÓDIGO CIVIL. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. PRECEDENTES DO STJ. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC.

1. Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que considerou que o prazo prescricional contra sociedade de economia mista é de 3 anos, previsto no art. 206, § 3º, V do Código Civil.

2. Na origem, **trata-se de demanda ajuizada pela construtora recorrente objetivando compelir a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo CDHU a indenizá-la pelos prejuízos decorrentes de desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato celebrado para a**

*construção de 36 casas em conjunto habitacional no Município de Apiaí, em virtude da dilação do prazo das obras, de 10 para 34 meses, com consequente aumento dos custos.*

(...)

*4. Na hipótese dos autos, a conclusão do Tribunal de origem está em consonância com a orientação do STJ, de que as ações movidas contra as sociedades de economia mista não se sujeitam ao prazo prescricional previsto no Decreto-Lei 20.910/1932, porquanto possuem personalidade jurídica de direito privado, estando submetidas às normas do Código Civil. Assim, aplica-se o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil de 2002, que estipula o prazo prescricional de três anos para as ações de ressarcimento por enriquecimento sem causa. Destacam-se os seguintes precedentes: EDcl no AREsp 745.598/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/2/2016; REsp 1145416/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 17/3/2011).*

*5. Nesse contexto, a CDHU é sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, não se aplicando o prescrito no art. 1º do Dec. 20.910/1932, próprio dos entes públicos, autarquias e fundações públicas. Esse é o posicionamento do STJ, que recentemente julgou caso semelhante ao presente, envolvendo a recorrida, corroborando o presente entendimento. (REsp 1.687.584/SP, Ministra Assusete Magalhães, 28/8/2017).*

*6. Verifica-se que o Tribunal a quo decidiu de acordo com a jurisprudência do STJ, de modo que se aplica à espécie o enunciado da Súmula 83/STJ: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".*

*7. Recurso Especial não provido.*

(REsp 1.814.089/SP, Relator Min. **HERMAN BENJAMIN**, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/6/2019, DJe de 1º/7/2019)

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÕES DE RESSARCIMENTO POR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO MOVIDAS CONTRA EMPRESAS ESTATAIS. NÃO SE APLICA O PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NO DECRETO-LEI 20.910/1932. AS EMPRESAS ESTATAIS POSSUEM PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADA E, PORTANTO, ESTÃO SUBMETIDAS AO CÓDIGO CIVIL. AGRAVO INTERNO DA EMPRESA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*

*1. Cinge-se a controvérsia em definir se em ações de ressarcimento por enriquecimento ilícito movidas contra empresas estatais, ou seja, entidades dotadas de personalidade privada, aplica-se o prazo prescricional de cinco anos previsto no Decreto 20.910/1992, ou o prazo prescricional de três anos, previsto no art. 206, § 3º, IV do Código Civil.*

*2. Não se aplica o prazo prescricional previsto no Decreto-Lei 20.910/1932. Isso porque as empresas estatais possuem personalidade jurídica de direito privada e, portanto, estão submetidas ao Código Civil - que, em seu art. 206, § 3º, IV, estipula o prazo prescricional de três anos para ações de ressarcimento por enriquecimento sem causa.*

*3. Agravo Interno da Empresa a que se nega provimento.*

(AgInt no AREsp 1.181.831/SP, Relator **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/9/2020, DJe de 1º/10/2020)

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO DE CONJUNTO HABITACIONAL. PRAZO PRESCRICIONAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.**

1. A compreensão esposada pela Corte de origem está em desacordo da pacífica orientação do STJ de que **o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto 20.910/1932 não se aplica às pessoas jurídicas de direito privado**. Precedentes: REsp 1.608.717/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 26.6.2018; AREsp 640.815/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 20.2.2018; REsp 1.501.773/RS, Rel. Min. Diva Malerbi - Desembargadora Convocada, Segunda Turma, DJe 12.2.2016; REsp 1.247.370/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.9.2011.

2. **A parte recorrente é sociedade de economia mista. Incidência do prazo prescricional previsto no art. 206, § 3º, IV, do Código Civil.**

3. **Recurso Especial provido.**

(REsp 1.648.042/SP, relator Ministro **HERMAN BENJAMIN**, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2018, DJe de 19/12/2018)

Mais recentemente, contudo, este Tribunal Superior tem apresentado entendimento diferenciado, delineando ser plenamente aplicável, por equiparação, a prescrição quinquenal do Decreto-Lei 20.910/1932, quando se tratar de empresas estatais destinadas, exclusivamente, à prestação de serviços públicos essenciais e que, assim, se dediquem à atividade econômica sem finalidade lucrativa e sem natureza concorrencial. Isso, porque, conquanto dotadas de personalidade jurídica de direito privado, fazem as vezes de ente autárquico, estreitamente ligados ao ente político ao qual se vinculam e, por conseguinte, devem, em certa medida, receber tratamento assemelhado ao da Fazenda Pública, inclusive relativamente a prazos prescricionais.

A propósito, citam-se os seguintes julgados:

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA CONTRA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTAS PRESTADORA DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA ELÉTRICA. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022, II, DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. INCIDÊNCIA DO DECRETO-LEI 20.910/32. PRECEDENTES DESTA CORTE. PRESCRIÇÃO AFASTADA. RETORNO DOS AUTOS A ORIGEM PARA PROSEGUIMENTO DA AÇÃO.**

(...)

3. **A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a prescrição quinquenal do Decreto-Lei 20.910/1932 incide sobre as empresas estatais prestadoras de serviços públicos essenciais, não dedicadas à exploração de atividade econômica com finalidade lucrativa e natureza concorrencial, como é o caso dos autos (CELG Distribuição S.A.), porquanto fazem as vezes do ente político ao qual se vinculam**. Precedentes: AgInt no AgInt no REsp n. 1.952.632/PE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 26/4/2023; REsp n. 1.635.716/DF, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 11/10/2022; AgInt nos EDcl no REsp n. 1.879.549/SP, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 26/4/2023; AgInt no AREsp n. 2.039.357/DF, Rel. Min. Manoel Erhardt (Des. Convocado do TRF5), Primeira Turma, DJe de 17/8/2022; AgInt no REsp n. 1.980.791/DF, Rel. Min. Herman Benjamin,

# Superior Tribunal de Justiça

Segunda Turma, DJe de 27/6/2022; AgInt no AREsp n. 1.683.657/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 19/11/2020; AgInt nos EDcl no AREsp n. 204.848/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 25/6/2020.

4. Diante disso, considerando os marcos temporais definidos na origem (termo inicial em 4.5.2011 e ajuizamento da ação 23.02.2016), constata-se que o alegado direito da autora não se encontra alcançado pelo instituto da prescrição, devendo os autos retornarem à origem para o julgamento regular da demanda.

5. Agravo conhecido, para dar provimento ao recurso especial.

(AREsp 1.784.065/GO, Rel. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/6/2023, DJe de 19/6/2023)

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. EMPRESA ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. DECRETO N. 20.910/1932. INCIDÊNCIA. DATA BASE DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL. INOVAÇÃO RECURSAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.*

*I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.*

*II - As regras de prescrição estabelecidas no Código Civil não têm incidência quando a demanda envolver empresa estatal prestadora de serviços públicos essenciais, não dedicada à exploração de atividade econômica com finalidade lucrativa e natureza concorrencial.*

*III - Em tais casos, aplica-se a prescrição quinquenal do Decreto n. 20.910/1932, por se tratar de entidade que, conquanto dotada de personalidade jurídica de direito privado, faz as vezes do próprio ente político ao qual se vincula e, com isso, pode, em certa medida, receber tratamento assemelhado ao de Fazenda Pública.*

*IV - Acerca da data base inicial da contagem do prazo prescricional, a qual, no caso, de acordo com as razões recursais, deverá ter início com a publicação das alterações das alíquotas do PIS/COFINS trata-se de inovação recursal.*

*V - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.*

*VI - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.*

*VII - Agravo Interno improvido.*

(AgInt nos EDcl no REsp 1.911.887/SP, Relatora Ministra **REGINA HELENA COSTA**, PRIMEIRA TURMA, julgado em 29/5/2023, DJe de 31/5/2023)

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. CONTRATO ADMINISTRATIVO. EMPRESA PÚBLICA ESTATAL.*

# Superior Tribunal de Justiça

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PRÓPRIOS DO ESTADO. AUSÊNCIA DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

2. A jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ é firme no sentido de que à **empresa pública integrante da administração indireta, mas prestadora de serviços públicos essenciais e voltados ao interesse público da coletividade, sem exploração de atividade econômica, aplica-se a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932.**

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 1.683.657/SP, Relator Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2020, DJe de 19/11/2020)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS, SEM FINALIDADE LUCRATIVA E NATUREZA CONCORRENCIAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. DECRETO N. 20.910/1932. APLICABILIDADE. PRECEDENTES. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA N. 284/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211/STJ. PRETENSÃO DE REVISÃO DE JULGAMENTO LASTREADO EM INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. INVIABILIDADE. SÚMULAS NS. 5 E 7/STJ. PRECEDENTES.

(...)

II - De acordo com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, **aplica-se a prescrição quinquenal do Decreto n. 20.910/1932 às empresas estatais prestadoras de serviços públicos essenciais, não dedicadas à exploração de atividade econômica com finalidade lucrativa e natureza concorrencial, porquanto fazem as vezes do ente político ao qual se vinculam. Precedentes.**

(...)

V - Recurso Especial da **COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL - CAESB** não provido e Recurso Especial da **ENGEAGRO CONSTRUÇÕES LTDA** não conhecido.

(REsp 1.635.716/DF, Relatora Ministra **REGINA HELENA COSTA**, PRIMEIRA TURMA, julgado em 4/10/2022, DJe de 11/10/2022)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATOS DE EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS. PRAZO PRESCRICIONAL. INCIDÊNCIA DO PRAZO ESTIPULADO NO DECRETO 20.910/1932 EM RAZÃO DA PRESENÇA DA INFRAERO, **EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PRÓPRIO DO ESTADO**. TERMO INICIAL. TEORIA DA ACTIO NATA. REVISÃO DE PREMISSAS FÁTICAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Sendo a **INFRAERO empresa pública integrante da administração indireta, responsável pela prestação de serviços públicos próprios do Estado, a ela se aplica o prazo prescricional de 5 (cinco) anos do Decreto 20.910/1932. Precedentes.**

2. Quanto ao termo final do prazo prescricional, verifica-se dos autos que o Tribunal a quo fixa a data considerando a teoria da actio nata, reconhecendo,

# Superior Tribunal de Justiça

*com base nas premissas fáticas adotadas pelas instâncias ordinárias, ser o lapso prescricional deflagrado na data em que a INFRAERO admitiu que a parte autora havia reclamado os valores que supostamente lhe eram devidos. Nesse contexto, havendo divergência de premissa quanto ao dia da ciência do fato pela ora agravante, a revisão desse ponto do acórdão demandaria inevitável revisão de conteúdo fático-probatório dos autos, medida vedada na presente via nos termos da Súmula 7/STJ.*

*3. Agravo interno a que se nega provimento.*

(AgInt no AREsp 2.039.357/DF, Relator Ministro **MANOEL ERHARDT** - Desembargador Convocado do TRF5 -, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/8/2022, DJe de 17/8/2022)

Feitas essas anotações, considera-se, em primeiro lugar, configurada a divergência jurisprudencial alegada no presente recurso uniformizador, tendo sido atendidos todos os requisitos de admissibilidade recursal exigidos pelas normas processual e regimental vigentes.

No exame meritório, por sua vez, mostra-se mais acertada a solução dada por esta Corte Superior na jurisprudência mais recente.

Eis o que dispõem as normas em debate, *in litteris*:

## **Decreto 20.910/32**

*Art. 1º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*

## **Decreto-Lei 4.597/42.**

*Art. 2º. O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.*

## **Código Civil**

*Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.*

*Art. 206. Prescreve:*

*§ 1º Em um ano:*

*(...)*

*§ 2º Em dois anos, a pretensão para haver prestações alimentares, a partir da data em que se vencerem.*

*§ 3º Em três anos:*

*(...)*

*IV - a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;*

*V - a pretensão de reparação civil;*

*(...)*

*§ 4º Em quatro anos, a pretensão relativa à tutela, a contar da data da aprovação das contas.*

*§ 5º Em cinco anos:*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular;*

*(...)*

*III - a pretensão do vencedor para haver do vencido o que despendeu em juízo.*

Consoante leciona JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, em razão de haver um certo hibridismo no regime jurídico das sociedades de economia mista e das empresas públicas, estas estatais estão sob o influxo tanto de normas de direito público como de normas de direito privado, *in verbis*:

*A análise do regime jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias deve partir de dois pressupostos – um deles, considerando o fato de que são pessoas de direito privado, e o outro, a circunstância de que integram a Administração Pública. Sem dúvida, são aspectos que usualmente entram em rota de colisão, mas, por sua vez, inevitáveis ante a natureza das entidades. Diante disso, a consequência inevitável é a de que seu regime jurídico se caracteriza pelo hibridismo normativo, no qual se apresenta o influxo de normas de direito público e de direito privado. Semelhante particularidade, como não poderia deixar de ser, rende ensejo a numerosas perplexidades e divergências.*

**(Manual de Direito Administrativo – 33ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019, p. 531)**

Nesse contexto, às entidades da Administração Indireta com personalidade de direito privado, que atuam na prestação de serviços públicos essenciais, sem finalidade lucrativa e sem natureza concorrencial, é possível estender-se o mesmo regime normativo acerca da prescrição aplicável às pessoas jurídicas de direito público (Decreto 20.910/32 e Decreto-Lei 4.597/42), visando até mesmo dar equilíbrio às pretensões de natureza eminentemente pública a serem exercidas contra as empresas estatais, concedendo-lhes, assim, igualdade de condições em relação à Fazenda Pública, delegatária e originariamente responsável pela prestação do serviço público essencial delegado.

**Na hipótese**, como dito, tem-se pretensão indenizatória em desfavor da COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO - CDHU -, atualmente transformada em empresa pública - antes sociedade de economia mista -, integrante da Administração Indireta do Estado de São Paulo, criada pela Lei estadual paulista nº 905/75, regendo-se por estatuto próprio.

Conforme informações colhidas no *site* oficial da própria empresa estatal, a CDHU:

**(i)** *é "empresa pública, tem vinculação à Secretaria da Habitação, à qual cabe a definição de suas diretrizes de atuação, sendo as funções/objetivos da Companhia*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*discriminados no seu Estatuto Social, com destaque para: 1) Agente Promotor e Financeiro de Habitação; 2) Agente Técnico do Sistema Estadual de Habitação; 3) Agente Operador do SFH - Sistema Financeiro de Habitação"*

(<https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37066/Carta+Anual+de+Pol%C3%ADticas.pdf/fbabe24a-d4ca-9c65-d8b3-c79c3aa50102>);

**(ii)** *"é uma sociedade por ações, cujo acionista majoritário é o Governo do Estado"*

(<https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/organizacao-empresarial>);

**(iii)** *"é empresa do Governo Estadual, vinculada à Secretaria Desenvolvimento Urbano e Habitação" e "é o maior agente promotor de moradia popular no Brasil. Tem por finalidade executar programas habitacionais em todo o território do Estado, voltados para o atendimento exclusivo da população de baixa renda - atende famílias com renda na faixa de 1 a 10 salários mínimos. Além de produzir moradias, a CDHU também intervém no desenvolvimento urbano das cidades, de acordo com as diretrizes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação"*

(<https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/quem-somos>).

Como visto, a CDHU, criada por meio da Lei Estadual nº 905/75, é empresa pública, sem fins lucrativos, prestadora de serviço público essencial relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda, garantindo o direito fundamental à moradia à população de baixa renda. Ademais, a aludida empresa pública também intervém no desenvolvimento urbano das cidades.

Seu capital social é titularizado quase que integralmente pelo Estado de São Paulo (99,9%).

Nessa toada, não obstante a CDHU possua natureza jurídica de direito privado, desempenha funções especialmente relevantes à sociedade, vinculadas ao direito social de moradia constitucionalmente assegurado.

Ademais, as partes em litígio celebraram contrato administrativo, precedido de procedimento licitatório, de maneira que a relação entre elas é de Direito Público, regida pelo Direito Administrativo.

Destarte, tendo em vista prestar serviço público essencial, de caráter social relevante e sem fins lucrativos ou regime concorrencial com a iniciativa privada, deve a ora embargada sujeitar-se ao regime jurídico de direito público, sendo-lhe aplicável o aludido art. 1º do Decreto 20.910/32, submetendo-se, assim, ao prazo prescricional quinquenal.

Portanto, não são aplicáveis à relação jurídica sob exame os prazos prescricionais

# *Superior Tribunal de Justiça*

previstos no Código Civil, que regula as relações jurídicas decorrentes estritamente de direitos e obrigações de natureza privada.

Feitas essas considerações, conclui-se que a solução jurídica encontrada pelo v. acórdão embargado da colenda Primeira Turma não merece reforma.

Diante do exposto, **nega-se provimento aos embargos de divergência.**

É como voto.

# Superior Tribunal de Justiça

## CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2018/0037535-7      PROCESSO ELETRÔNICO      EREsp 1.725.030 /  
SP

Números Origem: 01339768520098260100 1339768520098260100 20091339765 5830020091339765  
8162009

PAUTA: 06/12/2023

JULGADO: 14/12/2023

### Relator

Exmo. Sr. Ministro **RAUL ARAÚJO**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS FREDERICO SANTOS**

Secretária

Bela. **VÂNIA MARIA SOARES ROCHA**

### AUTUAÇÃO

EMBARGANTE : JABALI AUDE CONSTRUCOES LTDA  
ADVOGADOS : JOÃO RAMOS DE SOUZA E OUTRO(S) - SP042236  
SÉRGIO LAZZARINI - SP018614  
RENATO LAZZARINI - SP151439  
EDUARDO COLLET E SILVA PEIXOTO - SP139285  
MARIA ANGÉLICA DO CARMO - SP161579  
EMBARGADO : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO  
ESTADO DE SAO PAULO - CDHU  
ADVOGADOS : RENATA PRADA - SP198291  
JOÃO ANTÔNIO BUENO E SOUZA - SP166291  
MARCO ANTONIO PASSANEZI - SP330800

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

### SUSTENTAÇÃO ORAL

Esteve presente, tendo sido dispensada a sustentação oral, o Dr. Marco Antonio Passanezi, pela Embargada.

### CERTIDÃO

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

A Corte Especial, por unanimidade, conheceu dos embargos de divergência e negou-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

A Sra. Ministra Maria Isabel Gallotti e os Srs. Ministros Antonio Carlos Ferreira, Ricardo

# *Superior Tribunal de Justiça*

Villas Bôas Cueva, Sebastião Reis Júnior, Joel Ilan Paciornik, Nancy Andrichi, Humberto Martins, Herman Benjamin, Og Fernandes e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão, João Otávio de Noronha, Luis Felipe Salomão e Mauro Campbell Marques.

Convocado o Sr. Ministro Joel Ilan Paciornik.