Natureza jurídica dos imóveis do Distrito Federal

*Diomar Bezerra Lima**

Alguns Tribunais de Justiça do País, por conta de um conceito equivocado da natureza jurídica dos bens pertencentes às *empresas estatais* – empresas públicas e sociedades de economia mista – têm aplicado, nas relações jurídicas envolvendo o patrimônio imobiliário delas, critérios com que são decididas questões incidentes sobre os bens públicos *dominicais*, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades. Julgados, proferidos por órgãos de primeiro e segundo graus do Poder Judiciário do Distrito Federal, proclamam a tese da inalienabilidade desses imóveis, extinguindo, em conseqüência, o respectivo processo, sem julgamento do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido, à consideração de que, destacado referido bem do patrimônio público, para formação do capital societário oficial, é insuscetível, por exemplo, de ser adquirido por *usucapião*.

Em peça processual que elaborei, há algum tempo, abordando polêmica situação local, sustentei que não impede o reconhecimento do usucapião o fato de o bem em litígio pertencer, eventualmente, ao patrimônio da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, empresa pública distrital (Lei 5.861, de 12/12/72, art. 3º, I), dotada de personalidade jurídica de direito privado. Acentuei, naquela oportunidade, que a natureza peculiar das empresas públicas e, também, das sociedades de economia mista torna, *data venia* dos que pensam em contrário, seus bens *usucapíveis*. É que, como observa o Professor e Desembargador paulista Nelson Schiesari (*Direito Administrativo*, Saraiva, p. 81), "não gozando a empresa pública dos privilégios conferidos às autarquias, está sujeita ao tratamento comum das empresas privadas". Pela própria conceituação do Código Civil (art. 65), são *públicos* só os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Hoje, são-nos, também, os do Distrito Federal, que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a integrar a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18, *caput*). Os bens inicialmente incorporados à dominialidade do Distrito Federal foram aqueles que lhe vieram a ser atribuídos pela União, na forma da lei (art. 16, § 3º, do ADCT). "Todos os outros são bens particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem" (art. 65 do CC).

Essa tese vem de ser assimilada em recente e unânime julgamento da Quarta Turma do egrégio Superior Tribunal de Justiça, em sessão realizada no dia 28/06/2001, ao dar provimento ao REsp 120.702/DF, Relator Ministro Ruy Rosado de Aguiar. Impugnara o recurso em referência acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que considerara não estar sujeito a usucapião imóvel pertencente à Compa-

* Advogado em Brasília/DF.

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 13, n. 11, p. 16-22, nov. 2001.

nhia Energética de Brasília — CEB, juridicamente estruturada sob a forma de sociedade de economia mista. Nas instâncias ordinárias o processo fora extinto, sem julgamento do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido, às alegações precedentemente enfatizadas.

O eminente relator, no Superior Tribunal de Justiça, aduziu, em resumo, no voto-condutor, que, quando se trata de sociedade de economia mista, sua natureza é de direito privado, seus bens estão inseridos na ordem privada e os imóveis são, para esse fim, bens particulares, suscetíveis de usucapião. No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, entendeu-se assim em decisão contrária a pretensão resistida por *empresa pública federal* (Caixa Econômica Federal) (AC 93.01.31311-1/MG, Juiz Olindo Menezes, *DJ* de 1º/07/98, p. 119) e, na Primeira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, numa ação em que era parte a Terracap (AGI 5.847/96-DF, Des. Valter Xavier, *DJ* de 02/10/96, p. 13.405). Também a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no caso de uma sociedade de economia mista do Espírito Santo (RSTJ 105/313-316), mas, em relação aos imóveis do Distrito Federal, a decisão da Corte Nacional de uniformização de interpretação e aplicação do direito federal infraconstitucional é pioneira.

> *"...fácil é constatar que os bens que formam o patrimônio dessas empresas governamentais são prescritíveis, porque alienáveis, submetendo-se, portanto, a toda forma legítima de aquisição, inclusive pelo usucapião."*

Fixadas essas premissas, fácil é constatar que os bens que formam o patrimônio dessas empresas governamentais são prescritíveis, porque alienáveis, submetendo-se, portanto, a toda forma legítima de aquisição, inclusive pelo usucapião. Segundo Planiol (*Traité*, vol. I, p. 967), "os bens do domínio privado, conquanto considerados propriedade de ser fictício chamado Nação, equiparam-se a propriedades particulares". Ao abordar o tema relativo aos bens públicos e à prescrição aquisitiva, J. M. de Carvalho Santos (*Código Civil Brasileiro Interpretado*, Livraria Freitas Bastos S/A, 13ª edição, vol. II, p. 148) aduz argumentos irrespondíveis de inteira aplicação à espécie: "É preciso não esquecer, por outro lado, que o Estado não pode ser privilegiado no tratamento, no que diz respeito às questões patrimoniais, para que se fechasse olhos à sua negligência, à sua renúncia, ou ao seu descaso, que, afinal de contas, é uma das causas do usucapião, máxime se se tiver em vista que o Estado leva até vantagem sobre os particulares em tudo que respeita aos meios mais eficientes de defesa e prevenção de que pode dispor.

Entendemos, por isso, que os bens públicos patrimoniais e os bens públicos de uso especial estão sujeitos à prescrição aquisitiva. Quanto a estes últimos, fácil é justificar a razão: é porque se tais bens já estão na posse de um terceiro há mais de trinta anos, claro está que já não estão eles servindo a um uso especial, ruas, sim, são meros bens públicos patrimoniais. Exemplo: uma casa destinada para uma escola ou cadeia. Se outrem nela está residindo há mais de trinta anos, evidente se torna que já não está essa casa servindo ao uso especial de servir de escola ou cadeia. Passou a ser, desde então, um prédio de propriedade do Estado como qualquer outro bem de seu patrimônio, que não te-

Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 13, n. 11, p. 16-22, nov. 2001.

nha destinação especial".

No caso das terras doadas pelo Estado de Goiás à União para implantação do Distrito Federal no Planalto Central, a perda da sua destinação especial ocorreu no momento da publicação da Lei 5.861, de 12/12/72, que autorizou "o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — Novacap, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap". Ao ser criada, pela Lei 2.874, de 19/09/56, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — Novacap, seu objeto estava resumido às atividades de *planejamento* e *execução* dos serviços de *localização, urbanização* e *construção* da futura Capital, como expressa o art. 3°, I a IV e parágrafo único do mencionado ato legislativo.

Com a constituição da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, passou esta a ter por finalidade a "execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de *utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração* ou *alienação de bens*" (art. 2° da Lei 5.861/72). Ora, tais atividades imobiliárias nada mais têm a ver com a União, antes proprietária dos imóveis recebidos por doação do Estado de Goiás e que os deu em integralização do capital social da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — Novacap (art. 10, II, da Lei 2.874/56), mas, unicamente, com o interesse imobiliário do Distrito Federal. Tampouco têm com a sua destinação especial primitiva: a atividade atribuída à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap é nitidamente mercantil, configuradora de típica e direta exploração de atividade econômica materializada na aquisição, incorporação e alienação dos bens imóveis que formam o seu patrimônio.

> *"No caso das terras desapropriadas na área do Distrito Federal, incorporadas ao patrimônio da Terracap, a questão se reveste de circunstância particular ímpar, na medida em que mencionados bens imóveis sempre estiveram dentro do comércio, são livremente negociáveis pela empresa e pelos proprietários subseqüentes."*

Nesta passagem, não é ocioso relembrar que a Constituição Federal considera a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades do Estado que explorem atividade econômica equiparadas às empresas privadas, igualando-as em tudo ao regime destas (art. 173, § 1°). Na realidade, os imóveis desapropriados na área do Distrito Federal para a construção de Brasília jamais estiveram vinculados a uma destinação pública especial caracterizada. Desde quando incorporados ao patrimônio da Novacap, em 1956, já o foram destituídos do atributo de *imprescritibilidade*, pois podiam "ser *alienados* livremente pelo poder expropriante (a própria Novacap) e pelos proprietários subseqüentes" (art. 24, § 4°, da Lei 2.874). Essa situação não se alterou com o advento da Lei 5.861/72: "Os bens na área do Distrito Federal incorporados mediante desapropriação ao patrimônio da Novacap ou da Terracap são, para a realização de seus fins, *alienáveis* ..." (art. 4°). Mencionados fins são as atividades imobiliárias, de nenhum significado público, no sentido de traduzir uma função exclusiva do Estado, uma prerrogativa

Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 13, n. 11, p. 16-22, nov. 2001.

deste.

Decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal em caso análogo que "com a transcrição do título definitivo de propriedade (...), saiu a área reivindicada do domínio público para o domínio particular, perdendo a sua inalienabilidade (Código Civil, art. 67) e dando ensejo a que, a partir de então, tivesse curso o prazo da prescrição aquisitiva" (RTJ - 91/527). É equívoca, *data venia*, a assertiva de que o patrimônio imobiliário da Terracap qualifica-se como bem de natureza pública. Doutrinador de tomo, o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 7ª edição, p. 111), que distingue entre as empresas estatais as que são prestadoras de serviço público das exploradoras de atividade econômica, como é o caso da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, é categórico ao afirmar que estas últimas – empresas exploradoras de atividade econômica – estão sujeitas até a falência – o que não ocorre com os entes públicos – dado que "quando a Constituição atribuiu-lhes regime correspondente ao das empresas privadas, inclusive quanto ao direito das obrigações (§ 1 º do art. 173), pretendeu evitar que tais sujeitos desfrutassem de uma situação jurídica suscetível de colocá-los em vantagem em relação às empresas privadas em geral".

É certo que o Professor Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 24ª edição, pp. 459/60) sustentava serem os bens imóveis das *empresas estatais* (empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços sociais autônomos etc) de natureza *pública com destinação especial e administração particular* das instituições a que foram transferidos para consecução dos fins estatutários a que vocacionadas. Seguir-se-ia daí que, "se tais bens pertenciam ao Estado e foram transferidos com destinação especial a uma empresa do Estado, desde o momento em que esta os abandona, ao ponto de serem apossados por terceiros, tais bens, que já permaneciam na órbita estatal, apenas utilizados pela Administração descentralizada, reincorporam-se no patrimônio da entidade centralizada que os cedera tão-somente para o fim estabelecido na lei autorizadora da instituição estatal."

Com todo o respeito e admiração que nutro pelo saudoso e renomado mestre – de quem tenho a lisonja de ter sido amigo – e por sua doutrina, seguida quase que unanimemente, a solução não se reveste dessa simplicidade toda, como, aliás, fi-lo ver por mais de uma vez. É que a desvinculação do bem do patrimônio da entidade privada – mesmo sendo estatal – não o faz retornar à condição de *bem público* automaticamente, mas só depois de regularmente *reinserido* no patrimônio da entidade matriz.

No caso das terras desapropriadas na área do Distrito Federal, incorporadas ao patrimônio da Terracap, a questão se reveste de circunstância particular ímpar, na medida em que mencionados bens imóveis *sempre estiveram* dentro do comércio, são livremente negociáveis pela empresa e pelos proprietários subseqüentes. Na área que constitui o Distrito Federal, definida no art. 1º da Lei 2.874/56, os terrenos necessários aos serviços públicos da União e do Distrito Federal, por força da Lei 5.861/72, retornam ao patrimônio daquelas pessoas jurídicas de direito público por meio de *doação* (art. 3º, VII), forma de alienação patrimonial pela qual o doador, por livre arbítrio, condicionado, ou não, transfere ao donatário bens ou vantagens do seu

Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 13, n. 11, p. 16-22, nov. 2001.

patrimônio (art. 1.165 do CC). Ora, a doação opera a *transferência* da propriedade plena do patrimônio de quem pratica a liberalidade para o de quem a recebe, submetendo-se o ato a requisitos formais que não são os de uma simples cessão de uso, mas caracterizadores de verdadeira aquisição de domínio, tais como contrato solene e escritura pública, com registro na circunscrição imobiliária competente, a partir de quando serão então considerados incorporados ao patrimônio público da União ou do Distrito Federal.

Essa forma de reversão do bem ora de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap ao patrimônio do Distrito Federal ou da União, cujo acontecimento fica condicionado a uma necessidade de seus serviços na área referida – e apenas na proporção dessa necessidade, que poderá até não ocorrer –, evidencia que os terrenos incorporados ao patrimônio da empresa pública distrital Terracap acham-se inteiramente desvinculados do domínio pleno da União, qualificando-se, destarte, como bens particulares pela óbvia razão de que nenhuma pessoa faz doação a outra de bens ou vantagens pertencentes ao patrimônio desta última, a própria donatária. Como assinala Carvalho de Mendonça (*Contratos*, 2ª ed., vol. 1, pp. 37/38), "é característico da doação que ela diminua o patrimônio do doador e aumente o do donatário; que aquele se torne atual e irrevogavelmente *pauperior* em benefício deste, que, pelo mesmo ato, fique *locupletior*".

> *"...enquanto permanecerem integrados ao capital social da Terracap os imóveis que lhe foram transferidos, por desmembramento, pela Novacap, na área do Distrito Federal, tais terrenos não se qualificam como bens públicos..."*

Outra dedução a que se chega, decorrente do conteúdo material dos arts. 2° e 3°, VII, da Lei 5.861/72, é a de que os bens imóveis incorporados pela União ao capital social da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, por desmembramento do patrimônio da Novacap (art. 2°, § 1°), perderam a sua *destinação especial* (aplicação em serviços dos órgãos civis e militares da Administração Federal, no Distrito Federal), passando a constituírem objeto de livre comercialização, visando a fins exclusivamente econômicos pelo que, de conseguinte, tornaram-se *prescritíveis*. A tal respeito prelecionа J. M. de Carvalho Santos (*idem, ibidem*, p. 427) que "cessa a imprescritibilidade, isto é, torna-se a coisa suscetível de usucapião, desde que a coisa entra no comércio, isto é, desde que ela se torna alienável, entrando, por exemplo, no domínio privado do Estado".

Esclarece, no específico tema, o excelente Parecer L-144, da lavra do então Consultor-Geral da República, depois Ministro do Supremo Tribunal Federal, Professor Luiz Rafael Mayer (*Pareceres da Consultoria-Geral da República*, vol. 88, pp. 54/60), que, com a alteração do objeto da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — Novacap e a constituição da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, cujo capital é representado pelo valor dos terrenos que lhe foram transmitidos, por desmembramento do patrimônio da Novacap, "incorporou-se à Terracap toda a área do Distrito Federal que tenha sido transferida para a Novacap nos termos do art. 10, II, da Lei

Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 13, n. 11, p. 16-22, nov. 2001.

2.874/56." Esse pronunciamento da extinta e saudosa Consultoria-Geral da República encontra dificuldade em conciliar com as situações efetivadas posteriormente à constituição do capital social da Terracap o conceito de reversão das áreas reservadas ao uso especial da União, que, no regime revogado, eram excluídas da transferência para efeito de integralização do capital social da empresa e, pois, a rigor não se incorporavam ao patrimônio da entidade, permanecendo no da pessoa jurídica de direito público interno instituidora da Novacap.

Por outra perspectiva, que respeita, sobretudo, a autonomia patrimonial daquelas entidades estatais, e o que ficou determinado no ato legislativo pelo qual se operou a incorporação, por desmembramento, dos bens imóveis destacados do patrimônio da Novacap para constituir o capital social da Terracap (Lei 5.861, de 1972, art. 3º, VII), conclui a manifestação do à época órgão máximo de consultoria jurídica da União que a Terracap só tem a indeclinável obrigação de doar à União – e ao Distrito Federal, também, – os terrenos necessários aos seus serviços. Não estará obrigada a mesma empresa – arremata, peremptório, o parecer – "a fazer doação de terrenos, ainda que necessários a construções a cargo da União, se o seu aproveitamento não está vinculado diretamente ao serviço público federal" ou ao do Distrito Federal, acrescento.

Como se pode perceber, enquanto permanecerem integrados ao capital social da Terracap os imóveis que lhe foram transferidos, por desmembramento, pela Novacap, na área do Distrito Federal, tais terrenos não se qualificam *como bens públicos*, senão depois de seu *reingresso* regular e adequado no patrimônio da pessoa jurídica de direito público interessada, donde, qualquer que seja o prisma pelo qual se analise a questão, os terrenos da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, por se classificarem como *particulares* (art. 65 do CC), não escapam à *aquisição prescritiva*.

✎ A *Revista* publica artigos gentilmente cedidos pelos autores.

✎ As opiniões emitidas nos artigos não refletem, necessariamente, o posicionamento do Conselho Editorial da *Revista*, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

✎ A remessa e o recebimento de matérias não implicam a obrigatoriedade de publicação.

✎ Dá-se preferência a trabalhos inéditos ou apresentados em eventos públicos (congressos, seminários, palestras etc.).

✎ Solicita-se que o autor envie os artigos por *e-mail* ou disquete, em arquivo *Word*, onde conste também sua qualificação profissional/acadêmica e endereço.