

# A natureza privada do patrimônio dos bens da Terracap e a possibilidade de usucapião

*Ludimila Tavares de Castro Brandão*

Analista Processual no MPDFT. Pós-graduada em Direito Público. Bacharel em Direito.

**Resumo:** O presente artigo tem como escopo demonstrar a natureza particular dos bens da Terracap, bem como a possibilidade de usucapião e proteção possessória do seu acervo imobiliário, principalmente nos casos que envolvem situações já consolidadas no tempo, com a convivência do Poder Público. Objetiva-se discutir a mitigação da função social dos bens da Terracap, na medida em que esta escolhe os imóveis que irá comercializar, atendendo as conveniências mercadológicas, ao mesmo tempo que retém, sem qualquer utilidade social, a maior parte de seu patrimônio imobiliário. Pretende-se ainda apontar as consequências advindas do protecionismo estatal em torno da natureza pública dos bens da Terracap, entre as quais o aumento de ações reivindicatórias e demolitórias no Poder Judiciário local. Almeja-se também demonstrar que há posse por qualquer um que assuma o poder fático sobre a coisa, independentemente de qualquer relação jurídica real ou obrigacional, razão pela qual se refuta a consolidada tese no sentido de que há mera detenção por quem ocupa e passa a residir em imóvel urbano da Terracap. E, por fim, discute-se o reconhecimento do direito fundamental à moradia e sua harmonização com o direito de propriedade. Na persecução do melhor resultado para este estudo, foi utilizada a pesquisa jurisprudencial e doutrinária como metodologia de pesquisa, a fim de cumprir os objetivos apontados. E, como resultado, foi possível concluir que tanto o administrador público quanto o aplicador do direito devem buscar soluções eficazes para os conflitos fundiários urbanos no Distrito Federal, o que impõe o reconhecimento da natureza privada dos bens da Terracap e a possibilidade de seu patrimônio ser suscetível de usucapião, notadamente nos casos em que a empresa não cumprir a função social esperada pelo legislador e por toda a sociedade.

**Palavras-chave:** natureza privada dos bens da Terracap; função social da propriedade; usucapião; direito à moradia; tolerância pelo Poder Público.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Da natureza privada dos bens da Terracap. 3 O abandono da função social da propriedade por parte da Terracap. 4 Da possibilidade de usucapião em bens da Terracap. 5 Dos efeitos da tolerância pelo Poder Público e do direito fundamental à moradia. 6 Conclusão.

## 1 Introdução

As irregularidades fundiárias e urbanísticas no Distrito Federal são graves e surgiram desde os primórdios da transferência da capital do País.

Inicialmente, em 1956, por meio da Lei n. 2.874/2006, foi criada a Companhia de Urbanização da Nova Capital do Brasil (Novacap), com o fim precípuo de desapropriar as terras que se localizavam na área determinada para ser o Distrito Federal. Contudo, desde o início da construção da Capital Federal, deparou-se com situação extremamente complicada e embaraçada: a presença de "terras devolutas, registros imobiliários incompletos e inacessíveis e até mesmo a total ausência de documentação" (CARMONA, 2015, p. 379).

Posteriormente, com a finalidade de controlar de forma mais eficiente a cidade, foi instituída, pela Lei n. 5.861/1972, a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), "empresa pública controlada pelo Distrito Federal, que detém 51% do seu capital, sendo da União os restantes 49%" (CARMONA, 2015, p. 379).

Ocorre que, a partir de 1970, com o crescimento gradativo e acelerado do Distrito Federal, em descompasso com a lentidão do governo em delimitar possíveis áreas para a provisão habitacional,

um novo componente passou a figurar no cenário da cidade: os chamados condomínios, constituídos por famílias de classe média, em terras públicas invadidas e em terras particulares loteadas ilegalmente. (CARMONA, 2015, p. 380).

As dificuldades no processo de regularização fundiária e urbanística se acentuaram a partir da década de 1990, persistindo até os dias atuais, e hoje evidenciam-se, sobretudo, os condomínios irregulares formados por pessoas de baixa renda, em lotes cuja propriedade é da Terracap.

Diante desse contexto, são cada vez mais habituais e crescentes no Distrito Federal os loteamentos e ocupações clandestinas, sobretudo

em Áreas de Relevante Interesse Ecológico abrangidas por áreas de proteção ambiental, o que resulta em inúmeras ações reintegratórias e demolitórias ajuizadas pela Terracap.

Não resta a menor dúvida de que a história da política fundiária, habitacional e urbana no Distrito Federal é marcada por diversas ocupações irregulares, consolidadas ao longo de vários anos, o que provoca problemas sociais e ambientais em torno do assunto.

Diante desse breve panorama histórico, surgem algumas questões de grande repercussão social e jurídica em torno das irregularidades fundiárias, principalmente nos casos que envolvem ocupações irregulares em terras de propriedade da Terracap. Entre elas, podem-se elencar as seguintes indagações: os bens da Terracap são públicos ou privados? A função social dos bens imóveis da Terracap é cumprida? Há possibilidade ou não de proteção possessória em bens cuja propriedade é da Terracap? Deve prevalecer o direito fundamental de moradia ou o direito à propriedade nos casos em que há tolerância pela Administração?

Tais questões, ora objeto de questionamento e polêmicas, serão abordadas no presente artigo por meio de pesquisa doutrinária e jurisprudencial.

## **2 Da natureza privada dos bens da Terracap**

A Terracap, empresa pública controlada pelo Distrito Federal, foi criada pela Lei n. 5.861/1972 com o fim de melhor controlar o desenvolvimento da cidade distrital. A referida empresa tem por objeto a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, entre as quais estão a utilização, a aquisição, a administração, a disposição, a incorporação, a oneração ou a alienação de bens (CARMONA, 2015, p. 379).

Acerca da natureza jurídica dos bens da Terracap, o Superior Tribunal de Justiça e a esmagadora jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios entendem que os bens pertencentes a ela são bens públicos e, por esse motivo, são insuscetíveis de usucapião e mesmo de qualquer proteção possessória, não passando de mera detenção a condição de quem os habite de forma irregular.

Nesse sentido, pode-se citar, entre outros acórdãos, a seguinte ementa de acórdão, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. SÚMULA N.º 168/STJ. INCIDÊNCIA. BENS DA TERRACAP. NATUREZA JURÍDICA. BEM PÚBLICO. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL.

1. Os imóveis administrados pela TERRACAP (Companhia Imobiliária de Brasília) são bens públicos, consoante assentado pela Corte Especial no julgamento do ERESP n.º 695.928/DF, *verbis*: ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMÓVEIS PERTENCENTES À TERRACAP. BENS PÚBLICOS. USUCAPIÃO.

1. Tratam os autos de embargos de divergência apresentados por Maria Lúcia Pereira dos Santos em face de acórdão proferido em sede de recurso especial que exarou entendimento no sentido de que, embora a TERRACAP possua natureza jurídica privada, gere bens públicos pertencentes ao Distrito Federal, impassíveis de usucapião.

Colaciona a embargante julgados oriundos desta Casa em sentido oposto, onde se externa o posicionamento de que os imóveis da TERRACAP integram-se na categoria de bens particulares.

2. Os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) são públicos, sendo insuscetíveis de usucapião.

3. Embargos de divergência não-providos. (EREsp 695928/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/10/2006, DJ 18/12/2006 p. 278) 2. "Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado" (Súmula 168/STJ).

3. Agravo regimental desprovido. (BRASIL, 2011. Grifo nosso).

Em que pese o entendimento jurisprudencial acima reproduzido seja, de fato, consolidado e tido por inquestionável pelos operadores de direito, tal questão merece ser mais bem refletida, máxime porque esse posicionamento assumido pelo Poder Judiciário é incapaz de coibir os problemas fundiários no Distrito Federal e proteger o seu acervo imobiliário.

A jurisprudência, conquanto reconheça a personalidade jurídica de direito privado da Terracap, confere natureza pública aos seus bens e,

em consequência, acarreta crescentes discussões fundiárias no Poder Judiciário local, principalmente nos lotes em que a ocupação é tolerada pela Administração por longos anos.

Malgrado entendimento em sentido contrário, não se pode desprezar que a personalidade jurídica de direito privado das empresas públicas afeta sua natureza e, com a sua formação, essas empresas passam à categoria de bens de natureza privada, constituindo patrimônio que se rege, nas suas relações com terceiros, por normas do direito comum.

No mesmo sentido, Francisco Campos, atacando o bifrontismo dos que preconizam uma natureza mista para as empresas públicas, ensina:

Ora, o próprio Estado, seja pela sua legislação, seja pela sua jurisprudência, considera as sociedades mistas como de direito privado. Não o podem ser, porém, de modo parcial, ou apenas no que toca às vantagens da modalidade jurídica que revestem as empresas de caráter privado. Se tais sociedades pertencem ao quadro de direito privado, não de aceitar as consequências que decorrem desse enquadramento. (CAMPOS, 1962 *apud* NUNES, 1985, p. 430).

Tendo em vista a personalidade jurídica de direito privado da Terracap, o seu patrimônio é próprio e não mais pertence às pessoas que a criaram, sendo certo que estas detêm tão somente quotas de seu capital social.

Dessa forma, os bens móveis e imóveis da Terracap não são bens públicos, ainda que o capital social da empresa seja detido integralmente por entidades estatais, pessoas jurídicas de direito público, mas é absolutamente inequívoco que cada um desses entes, criatura e criadores, têm personalidade e também patrimônio distintos.

Aliás, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já decidiu nesse sentido:

CIVIL E PROCESSO CIVIL. PROPRIEDADE. PRINCÍPIOS. Oponibilidade e Presunção dos Registros Pertinentes. Bens Públicos e Particulares. Terracap. Poder Público. Omissão. Benfeitorias. Matéria Nova. Tribunal. Princípio do Duplo Grau de Jurisdição. Violação.

1. Em se tratando de direito de propriedade, imperativa a existência dos princípios da oponibilidade e da presunção de validade dos registros pertinentes, de modo a autorizar o deferimento do pleito.

2. Os bens de propriedade da Terracap, porque pessoa de direito privado, são considerados bens particulares, ex vi do previsto no artigo 65 do Código Civil.

3. As benfeitorias úteis e necessárias devem ser indenizadas quando a posse derive de transmissões sucessivas e aparentemente lícitas, toleradas por longos anos, caracterizando-se a omissão do poder público.

4. No Tribunal, vedada a análise de matéria não examinada pela instância de origem, sob pena de violação do princípio do duplo grau de jurisdição.

Apelo não provido. Unânime. (BRASIL, 2002. Grifo nosso).

De igual modo, o Superior Tribunal de Justiça concluiu, no seguinte precedente jurisprudencial, que os imóveis pertencentes à Terracap integram-se na categoria de bens particulares. Confira-se:

ADMINISTRATIVO - FGTS - MOVIMENTAÇÃO - CONSTRUÇÃO EM TERRENO OBTIDO MEDIANTE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO - LEI 8.036/90 - DECRETO-LEI 271/67 - IMOVEIS PERTENCENTES A TERRACAP - BENS DE DIREITO PRIVADO.

I- A concessão de uso prevista no art. 7. do DL 271/67 institui um direito real. Ela não se confunde com o homônimo instituto pelo qual o Estado cede, a título precário a utilização de bem público.

II- O trabalhador tem direito a liberação de sua cota no FGTS, para utilizar o numerário na construção de sua residência em terreno integrante de loteamento executado pelo Estado, obtido por outorga do direito real resultante de concessão de uso (DL 271/67). O art. 20, VII da Lei 8.036/90 assegura tal utilização.

III- Os imóveis pertencentes a Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília, longe de serem públicos, integram-se na categoria dos bens particulares, destinados ao comércio. É possível submetê-los, independentemente de autorização legal específica, ao direito real de concessão de uso. (BRASIL, 1997).

Na mesma linha de raciocínio, mesmo o Superior Tribunal de Justiça ao não reconhecer às empresas públicas o direito à isenção fiscal típica das pessoas jurídicas de direito público, afirmou expressamente a autonomia do patrimônio das empresas públicas em relação às pessoas jurídicas de direito público que a criaram:

Na mesma linha de raciocínio, o Superior Tribunal de Justiça, embora não tendo reconhecido às empresas públicas o direito à isenção fiscal típica das pessoas jurídicas de direito público, afirmou expressamente a autonomia do patrimônio das empresas públicas em relação às pessoas jurídicas de direito público que a criaram:

TRIBUTÁRIO. SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL DO CENTRO DE EXPOSIÇÃO E CONVENÇÕES DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EMPRESA PÚBLICA SUJEITA AO REGIME JURÍDICO DE DIREITO PRIVADO. ISS. ISENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 11 DO DECRETO-LEI N. 406/68.

I - Consoante o disposto no artigo 11 do Decreto-Lei 406/68, a execução de obras de construção civil, fica isenta do ISS, quando contratada com a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Autarquias em Empresas Concessionárias de Serviços Públicos, não integrando a enumeração contida no referido dispositivo nem as sociedades de economia mista, nem as empresas públicas.

II - *Sendo a empresa de obras públicas do Estado de Pernambuco (Emope), empresa pública sujeita ao regime jurídico de direito privado cujo patrimônio não se confunde com o do próprio Estado, está fora da relação taxativa do artigo 11 do Decreto-Lei n. 406/68, que concede isenção do ISS.*

III - Recurso desprovido, sem discrepância. (BRASIL, 1996. Grifo nosso).

Não se pode ignorar, ademais, que em nosso ordenamento jurídico vigora o princípio da presunção da propriedade do imóvel pelo registro, o qual também deve nortear a classificação da natureza jurídica dos bens da Terracap. Sob esse aspecto, oportuno trazer à baila trecho da Manifestação Ministerial n. 279/2014, da lavra do procurador de Justiça do MPDFT Vitor Fernandes Gonçalves (DISTRITO FEDERAL, 2014), que bem demonstrou que a Terracap, por ser formalmente inscrita no cartório de registro de imóveis e deter personalidade jurídica de direito privado, ostenta patrimônio particular e não público. Veja-se:

Tanto os patrimônios de criador e criatura são distintos e inconfundíveis que é o nome da Terracap e não o da União Federal ou do Distrito Federal que consta como proprietária dos bens imóveis que foram incorporados ao seu patrimônio quando de sua constituição.

*O que nos remete à violação de outro princípio basilar jurídico praticado pela teoria ora sob crítica, que é o de ignorar a vigência em nosso meio*

*do princípio da presunção da propriedade imóvel pelo registro. Olvida-se que o titular do direito de propriedade, consoante formalmente inscrito no cartório do registro de imóveis competente, é uma pessoa privada, a Terracap, para conseguir visualizar que a propriedade de todo o seu patrimônio imobiliário não é dela, pessoa privada, mas é pública, não obstante já tenham tais bens sido formalmente incorporados há décadas ao patrimônio privado da Terracap. (BRASIL, 2014. Grifo do original).*

À luz do exposto, faz-se imperioso e relevante que o Poder Judiciário reveja o entendimento acerca da natureza jurídica conferida à Terracap na aplicação dos seus julgados, especialmente porque a Terracap somente quer os benefícios de sua condição de pessoa jurídica de direito privado, mas não quer suportar os ônus decorrentes de seu papel como protagonista no povoamento territorial organizado do Distrito Federal.

### **3 O abandono da função social da propriedade por parte da Terracap**

De início, registre-se que a função social da propriedade é um princípio jurídico plasmado no ordenamento jurídico brasileiro, isto é,

tem sua matriz juspositiva no texto constitucional, o qual se faz presente desde a Carta de 1934 até a atual, de 1988, quando passou a se afirmar como princípio jurídico constitucional de contornos bem mais determináveis. (MATTOS, 2006, p. 37).

Consoante reza o art. 5º, inc. XXIII, da Constituição Federal, "a propriedade atenderá a sua função social". Corolário dessa regra constitucional fundamental é que a propriedade que não for legitimada pela função social será sancionada pelo sistema, por diversas formas.

No âmbito estritamente privado, a função social da propriedade prevista no texto constitucional foi acolhida no § 1º do art. 1.228 do Código Civil de 2002, que condiciona o exercício da propriedade com suas finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados, em conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico-artístico (ROCHA, 2005).

De acordo com o texto constitucional, em seu art. 182, § 2º, "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor".

Ressalta-se que, segundo definições dadas pela doutrina, a propriedade urbana que não exerce a sua função social é aquela que frustra três requisitos alternativos: a) não estar edificada; b) estar subutilizada; e c) não estar sendo utilizada.

Nesse trilhar, surge a seguinte indagação, que merece reflexões no presente artigo: a função social dos bens imóveis da Terracap é cumprida?

Com efeito, ao se realizar uma vaga reflexão sobre o seu papel juspositivo, muito embora seja certa a natureza aberta em torno desse conceito previsto pelo legislador, de fato, a Terracap está longe de realizar a verdadeira função social de todo o seu parque imobiliário. Isso porque a realização da função social vem sendo cumprida como uma premissa secundária, pois na medida em que a Terracap escolhe os imóveis que irá comercializar, atendendo a conveniências mercadológicas, ao mesmo tempo que retém sem qualquer utilidade social a maior parte de seu patrimônio imobiliário, ocasiona-se uma real especulação imobiliária, com a conseqüente valorização de seu patrimônio.

Neste passo, deixar de realizar a função social de seus bens é uma medida compensatória para a Terracap, pois esses bens se valorizam com a especulação e ela deixa de se preocupar em protegê-los, visto que podem ser administrados sem qualquer uso ou cuidado e estarão sempre a salvo de ações possessórias e de usucapião (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Nas lições de Nelson Rosendal e Cristiano Chaves, a função social traduz-se

[...] em uma necessidade de atuação promocional por parte do proprietário, pautada no estímulo a obrigações de fazer, consistentes em implementação de medidas hábeis a impulsionar a exploração racional do bem, com a finalidade de satisfazer os seus anseios econômicos sem aviltar as demandas coletivas, promovendo o desenvolvimento econômico e social, de modo a alcançar o valor supremo do ordenamento jurídico: a Justiça. (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 207).

Nesses termos, tem-se que o princípio da função social da propriedade define o novo marco jurídico da propriedade urbana, que se apresenta como resultante dos efeitos do princípio efetivado (MATTOS, 2006).

A partir daí, parece mais que razoável esperar mudanças na interpretação de conceitos ligados à propriedade funcionalizada, seja na prática da gestão administrativa, seja na prática jurisdicional.

Posto isso, espera-se que tanto os operadores de direito como o Poder Judiciário revejam seu entendimento doutrinário e jurisprudencial para afastar a presunção *jure et jure* em torno da natureza jurídica dos bens da Terracap, a fim de que seja aplicado a ela o mesmo regime comum de todas as pessoas privadas, vale dizer, o de impor eventuais sanções caso não se realize a função social de seu acervo imobiliário.

#### **4 Da possibilidade de usucapião em bens da Terracap**

É cada vez maior o número de ações reivindicatórias e demolitórias propostas pela Terracap com o fim de reaver o domínio de lotes ocupados irregularmente e sem autorização expressa.

Apesar de haver algumas concessões e deveres próprios das entidades de natureza pública, a regra geral, estabelecida pela Constituição Federal, é a sujeição das empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime próprio das empresas privadas, conforme estabelece o art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal, "inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários" (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 13). Por isso, a elas não se aplica o prazo de prescrição quinquenal do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, mas sim os prazos da Lei Civil, comuns aos entes particulares.

Nesse sentido, cumpre destacar o seguinte precedente jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

EMBARGOS INFRINGENTES - DIVERGÊNCIA RESTRITA À OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - DECRETO 20.910/32 - INAPLICABILIDADE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS - NATUREZA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO - AFASTAMENTO DA PREJUDICIAL DE MÉRITO - NECESSIDADE DE RETOMADA DO JULGAMENTO DA APELAÇÃO.

1. *A empresa pública possui natureza jurídica de direito privado, não sendo norteadada pela prescrição quinquenal, mas por aquela comum aos entes particulares, considerando que tal entidade se sujeita ao regime próprio das empresas privadas, por expressa disposição constitucional.*

2. Os embargos infringentes não se prestam a manter determinado posicionamento acerca do tema de fundo posto em juízo quando a seu respeito não tenha se manifestado todo o colegiado, haja vista o reconhecimento, de plano e pela maioria, da ocorrência da prescrição quinquenal.

3. Providos os embargos infringentes tão-somente para afastar a prescrição quinquenal, determinando, em consequência, que o julgamento da apelação seja retomado pela Turma competente. (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 13. Grifo nosso).

Em que pese entendimento divergente sobre o assunto, aplica-se, pois, à Terracap o prazo prescricional regulado pelo Código Civil brasileiro.

Não se pode desprezar, ainda, o fato de que a Lei n. 11.977/2009 prevê a possibilidade de se legitimar a posse de área pública e, decorrido o lapso temporal de cinco anos, reconhecer a prescrição definitiva.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

[...]

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; [...]. (Grifo nosso).

Sendo assim, ao se considerar a natureza privada dos bens da Terracap e diante da tolerância do Distrito Federal no que se refere à edificação de imóveis ocupados irregularmente e sem qualquer autorização expressa, é plenamente possível falar-se na possibilidade do instituto do usucapião de bens da Terracap, principalmente nos casos em que se encontram preenchidos os requisitos previstos no art. 183 da Constituição Federal.

Em outras palavras, se a Terracap não der uso a suas propriedades, estas podem vir a ser usadas e adquiridas por terceiros, que estarão, eles sim, a realizar a função social esperada pelo legislador e por toda a sociedade, razão pela qual podem ser usucapidas.

Ademais, há que se observar que, em face das diretrizes atuais do ordenamento jurídico vigente, compete ao administrador público e ao aplicador do direito o dever de buscar soluções eficazes aos conflitos fundiários urbanos.

A propósito, colaciona-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. EDIFICAÇÃO EM ÁREA PÚBLICA. DEMOLIÇÃO. CONSTRUÇÃO POR LONGO PERÍODO. RELATIVIZAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA.

1. Mostra-se viável a manutenção da posse em área pública quando verifica-se que, a despeito de não haver alvará para construção, trata-se de posse antiga, amparada pela demora desidiosa do Estado, em local onde houve a construção de um largo condomínio.

2. É cabível a relativização do poder de polícia, embora reconhecido amplamente pelo Poder Judiciário, em respaldo à justiça social e à construção de uma sociedade mais justa e solidária, que visa erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, segundo os objetivos e variados princípios da Carta Magna.

3. Recurso provido. (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 139).

Isto posto, é intolerável admitir decisões do Judiciário que ignoram a natureza privada dos bens da Terracap, bem como a posse ininterrupta e sem oposição exercida por terceiros, mesmo que por longo período de tempo, reportando-se a um blindado entendimento de que seus bens sejam públicos e, portanto, insuscetíveis de usucapião.

## **5 Dos efeitos da tolerância pelo Poder Público e do direito fundamental à moradia**

A maioria dos casos levados à apreciação pelo Judiciário envolvem situações já consolidadas no tempo, com a convivência do Poder

Público, cujas áreas irregulares foram destinadas para a moradia e utilizadas como meio de sustento dos ocupantes, hipóteses que envolvem o direito fundamental à moradia, corolário dos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988) e da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF/1988).

Por consectário, faz-se extremamente necessário considerar que a questão da moradia se relaciona com a própria sobrevivência do indivíduo e consiste em um pressuposto para a dignidade da pessoa humana.

Sobre a importância de se reconhecer o direito à moradia, não se pode deixar de colacionar o seguinte precedente jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que reconheceu referido direito, a despeito de tratar-se de ocupação irregular de área pública:

IMÓVEL PÚBLICO. CONTRATO DE USO. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESCISÃO DE CONTRATO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIREITO À MORADIA. ESTATUTO DA CIDADE. LEI 10.257/01. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. APELO PROVIDO.

1. O imóvel em questão foi objeto de contrato de concessão de uso para fins agrícolas em 1989, sendo que somente em 1999 a administração constatou a existência de loteamento irregular no local.

2. Caracterizada a inércia da administração por 10 (dez) anos, resguarda-se o direito à moradia aos ocupantes do local.

3. O direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade.

4. Cabível a utilização de instrumentos constantes do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) para a consecução das diretrizes da política urbana.

*5. Na presença de instrumentos legais hábeis à harmonização do direito de propriedade da administração pública e o direito à moradia dos ocupantes da área, incabível a reintegração de posse do Poder Público, por tratar-se de medida drástica capaz de ensejar o surgimento de novos conflitos sociais.*

6. Apelo provido. (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 65. Grifo nosso).

Como se observa do entendimento do julgado supracitado, o que o direito não pode albergar é que o próprio causador da ocupação

irregular venha, após o transcurso de vários anos, a ser reintegrado na posse pura e simplesmente, em evidente prejuízo à comunidade que ali reside e erigiu benfeitorias, até mesmo porque, conforme as diretrizes atuais do ordenamento jurídico vigente, compete ao administrador e ao aplicador do direito o dever de buscar soluções eficazes aos conflitos fundiários urbanos.

Ressalta-se que, com o advento do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), os administradores públicos estão hoje incumbidos da importantíssima tarefa de dar aplicação aos instrumentos postos à sua disposição para a solução das questões urbanas. Não se pode olvidar, ainda, que a referida norma é de ordem pública (parágrafo único, art. 1º), passível, portanto, de aplicação de ofício.

Sobre o Estatuto da Cidade e o direito social de moradia, destacam-se as considerações de Liana Portilho Mattos:<sup>[1]</sup>

Para finalizar, registre-se que o Estatuto da Cidade vem servir de suporte, também, para que seja efetivamente assegurado o direito social de moradia, expressamente previsto no art. 6º da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, direito esse que não deve ser confundido com o direito de propriedade. (MATTOS, 2002, p. 36).

Noutra guisa, importa comentar, por fim, um entendimento equivocado que se admite nessa seara, que é a aceitação, sem maiores indagações e reflexões, da tese da mera “detenção” de bem imóvel da Terracap por quem o tenha irregularmente ocupado ou dele tenha adquirido justo título e passado a ali residir.

A *contrario sensu*, não há mera detenção por quem ocupa e passa a residir em imóvel urbano da Terracap. Isso porque,

além da posse deferida pela própria condição de proprietário e além da posse deferida por contrato, como no caso da locação, há a posse que é exercida por qualquer um que assuma o poder fático sobre a coisa, independentemente de qualquer relação jurídica real ou obrigacional que lhe conceda substrato. (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Veja-se a percuciente lição de Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias:

Em verdade, tutela-se a posse como direito especial, em atenção à superior previsão constitucional do direito social primário à moradia (art. 6º da CF – EC nº 26/01), e o acesso aos bens vitais mínimos hábeis a conceder dignidade à pessoa humana (art. 1º, inc. III, da CF). A oponibilidade *erga omnes* da posse não deriva da condição de direito real patrimonial, mas do atributo extrapatrimonial da proteção da moradia como local de resguardo da privacidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano e da entidade familiar. (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 40).

Dessarte, a questão levada ao Judiciário nas ações que envolvem bens imóveis da Terracap deve ser resolvida pela

harmonização entre o direito de propriedade e o direito à moradia, que embora se assemelhem em alguns aspectos, são institutos distintos, sobretudo na atualidade, à luz de princípios como o da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade. (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 65).

## 6 Conclusão

É bem verdade que a jurisprudência consolidou o entendimento de que os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) ostentam natureza pública, sendo, portanto, insuscetíveis de usucapião, não passando de mera detenção a condição de quem os habite de forma irregular.

Ocorre que, na realidade, o Poder Judiciário local e o STJ blindaram um entendimento paternalista acerca da natureza pública dos bens Terracap, o qual é incapaz de prevenir os problemas fundiários no Distrito Federal e os referentes ao seu próprio patrimônio imobiliário, postura esta que está a merecer reparo (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Faz-se extremamente relevante para a superação dos problemas fundiários existentes desde os primórdios da transferência da capital do País que os operadores de direito despertem e caminhem no sentido de reconhecer a natureza particular dos bens da Terracap, principalmente ao considerar que a personalidade jurídica de direito privado das empresas públicas afeta a sua natureza e, com a sua constituição, essas empresas passam à categoria de bens de natureza privada.

Nesse descortino, não se pode fechar os olhos para a natureza privada dos bens da Terracap, o que impõe que seja aplicado a ela o mesmo regime comum a todas as pessoas privadas. Isso significa dizer que seu acervo imobiliário pode vir a ser usado e adquirido por terceiro, caso não venha a cumprir e realizar a função social esperada pelo legislador e por toda a sociedade, razão pela qual seus bens podem ser objeto de usucapião.

Assim, há que se observar ainda que a conformação dos direitos fundamentais, entre os quais o direito à moradia, não gera apenas obrigações negativas para o Estado (como a abstenção de atos demolitórios), mas também obrigações positivas, no sentido de implementar, fomentar e garantir o respeito a tais direitos.

Portanto, as soluções para as questões relacionadas à moradia podem e devem ser buscadas também pelo Poder Judiciário, seja diante de sua função essencial de composição dos conflitos entre os jurisdicionados, seja pela necessidade de prevenir inúmeras lides nesse sentido (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Ora, a questão da moradia não se restringe ao âmbito do Direito Civil ou do Direito Administrativo e, portanto, não deve ser tratada mediante a simples aplicação de normas referentes à posse, à propriedade e aos contratos administrativos.

Por todo o exposto, sob a moderna ótica do Direito Urbanístico, tanto o administrador público quanto o aplicador do direito devem buscar soluções eficazes para os conflitos fundiários urbanos, o que impõe o reconhecimento da natureza privada dos bens da Terracap e a possibilidade de esses bens serem alvo de usucapião.

## Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 425.416/DF**. Primeira Seção. Recorrente: Viplan Viação Planalto Ltda. Recorrido: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 26 abr. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Recurso Especial n. 54.683/PE. Recorrente: Construtora Norberto Odebrecht S/A. Recorrido:

Município de Olinda. Relator: Min. Demócrito Reinaldo. **DJU** de 27 maio 1996. p. 54730.

CARMONA, Pedro Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: JusPodivm, 2015.

DISTRITO FEDERAL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. 9ª Procuradoria de Justiça Cível. **Manifestação Ministerial n. 279/2014**. Recurso de Apelação Cível n. 2014.01.1.173898-5. Apelante: Francisca Gregório de Souza e outro(s). Apelado: Companhia Imobiliária de Brasília. Relator: Desembargador José Divino de Oliveira. Brasília, DF, 20 nov. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Apelação cível n. 15.589. Relator: Procurador de Justiça Geraldo Nunes. Brasília-DF, 12 de setembro de 1986. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 427-431, jul./dez. 1985. Disponível em: [https://sempre.mpdfd.mp.br/uploads/r/ministerio-publico-do-distrito-federal-e-territorios-2/1/6/e/16edf9af2c21e58762239c9af9d8513df4319241f3fbe53cc903e6b9cfa38814/Revista\\_2.pdf](https://sempre.mpdfd.mp.br/uploads/r/ministerio-publico-do-distrito-federal-e-territorios-2/1/6/e/16edf9af2c21e58762239c9af9d8513df4319241f3fbe53cc903e6b9cfa38814/Revista_2.pdf). Acesso em: 4 out. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível n. 19990110287989. Segunda Turma Cível. Apelante: Ricardo Ortega de Sousa e outros. Apelado: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Desembargador Waldir Leôncio Lopes Júnior. Relator designado: Sérgio Rocha. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 22 out. 2009. p. 65.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível n. 19990110467119. Primeira Turma Cível. Apelantes: José Cerro e Liria Locatelli Cerro. Apelada: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Des. Valter Xavier. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 9 out. 2002. p. 40.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível n. 20120111919586. Terceira Turma Cível. Apelante: Edenilton de Jesus dos Santos. Apelado: Agência de Fiscalização do Distrito Federal. Relator: Desembargador Mario-Zam Belmiro Rosa. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 11 set. 2013. p. 139.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Embargos Infringentes na Apelação Cível n. 20020110748674. Segunda Câmara Cível. Embargante: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Embargado: Ivonaldo José de Oliveira. Relator: Desembargador J. J. Costa Carvalho. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 18 mar. 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística**: função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2006.

MATTOS, Liana Portilho. O estatuto da cidade e o acesso à justiça em matéria urbanística. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 35-40, jan./fev. 2002.

NUNES, Geraldo. Natureza jurídica dos bens da Terracap. Apelação Cível n. 15.589. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 427-431, jul./dez. 1985. Disponível em: [https://sempre.mpdft.mp.br/uploads/r/ministerio-publico-do-distrito-federal-e-territorios-2/1/6/e/16edf9af2c21e58762239c9af9d8513df4319241f3fbe53cc903e6b9cfa38814/Revista\\_2.pdf](https://sempre.mpdft.mp.br/uploads/r/ministerio-publico-do-distrito-federal-e-territorios-2/1/6/e/16edf9af2c21e58762239c9af9d8513df4319241f3fbe53cc903e6b9cfa38814/Revista_2.pdf). Acesso em: 28 out. 2022.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros: 2005.

## Notas

- [1] Advogada, especialista em Análise Urbana pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professora-assistente do Curso de Direito Urbanístico da PUC Minas; Membro do International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS).