

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.874.632 - AL (2020/0096892-6)

RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI

RECORRENTE : VANESKA SANTOS DE SOUZA

RECORRENTE : EDIJANO OLIVEIRA DOS SANTOS

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RECORRIDO : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADVOGADOS : VITOR YURI ANTUNES MACIEL - PE022411

DANIELA LEMOS NEUESCHWANDER - PE019387

RECORRIDO : COOHAL-COOPERATIVA HABITACIONAL DE ALAGOAS

RECORRIDO : HABITACIONAL CONSTRUÇÕES S/A

ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA NANCY ANDRIGHI (Relatora):

Cuida-se de recurso especial interposto por EDIJANO OLIVEIRA DOS SANTOS e VANESKA SANTOS DE SOUZA, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional.

Recurso especial interposto em: 12/7/2019.

Concluso ao Gabinete em: 19/8/2020.

Ação: de embargos de terceiro, oposta pelos ora recorrentes, por meio do qual pretendem a manutenção na posse do imóvel público objeto da lide (apartamento nº 04, Bloco 4, Conjunto Residencial Teotônio Vilela, Serraria, Maceió/AL), ao argumento de ocorrência de usucapião.

Sentença: julgou improcedente o pedido, condenando os embargantes ao pagamento das custas e dos honorários advocatícios, estes fixados em 10% (dez por cento) do valor atualizado da causa, com a concessão, contudo, do benefício da justiça gratuita.

Acórdão: por unanimidade, negou deu provimento ao recurso de apelação interposto pelos ora recorrentes, nos termos da seguinte ementa:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE TERCEIRO. USUCAPIÃO. NÃO MUTUÁRIO. IMÓVEL AFETADO AO SFH, COM A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS À AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. HONORÁRIOS RECURSAIS.

1. A jurisprudência desta Corte é dominante no sentido de que, mesmo no caso de não mutuários, ou seja, de pessoas que passam a ocupar o imóvel, sem qualquer vínculo contratual, a afetação do imóvel ao Sistema Financeiro

Superior Tribunal de Justiça

de Habitação - SFH e a utilização de recursos públicos em seu financiamento são suficientes para caracterizá-lo como bem público e, portanto, insuscetível de usucapião. Nem mesmo eventual abandono do imóvel pela Caixa Econômica Federal justificaria a pretensão autoral, uma vez que o dispêndio de recursos públicos em sua aquisição impede a aquisição via usucapião.

2. Apelação não provida. Majoração em 1% (um por cento) da verba honorária fixada na origem. (fl. 325)

Recurso especial: aduz ofensa aos arts. 98, 99 e 1.240 do CC/02, sob os seguintes argumentos:

a) os imóveis financiados pelo SFH não possuem natureza de bens públicos, estando, portanto, sujeitos à prescrição aquisitiva, notadamente quando ocorre o abandono da construção pela CEF;

b) na hipótese dos autos, foi ocupado imóvel com área inferior a 250 metros quadrados, ininterruptamente e sem oposição, exercendo-se a posse com *animus domini* desde 2003, de modo que restaram cumpridos todos os requisitos exigidos para a configuração da usucapião especial urbana; e

c) a usucapião é forma de aquisição originária da propriedade, prevalecendo sobre eventuais ônus que existam sobre o imóvel, inclusive a hipoteca.

Prévio juízo de admissibilidade: o TRF da 5ª Região inadmitiu o recurso especial, determinando a remessa dos autos a esta Corte Superior após a interposição do respectivo agravo.

Decisão do Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes: dando provimento ao agravo, para determinar sua conversão em recurso especial.

Parecer do MPF: da lavra do Subprocurador-Geral da República Antonio Carlos Alpino Bigonha, opinando pela não afetação do recurso especial para julgamento pela sistemática dos recursos repetitivos.

Certidão: do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes, certificando a ocorrência de hipótese de rejeição presumida da condição de representativo de controvérsia prevista no art. 256-G do RISTJ, motivo pelo qual foi alterada a classe do

Superior Tribunal de Justiça

presente recurso.

É o relatório.



Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.874.632 - AL (2020/0096892-6)

RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI

RECORRENTE : VANESKA SANTOS DE SOUZA

RECORRENTE : EDIJANO OLIVEIRA DOS SANTOS

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RECORRIDO : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADVOGADOS : VITOR YURI ANTUNES MACIEL - PE022411

DANIELA LEMOS NEUESCHWANDER - PE019387

RECORRIDO : COOHAL-COOPERATIVA HABITACIONAL DE ALAGOAS

RECORRIDO : HABITACIONAL CONSTRUÇÕES S/A

ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. CIVIL. USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO – SFH. COLISÃO DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À MORADIA E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. IMÓVEL ABANDONADO. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. IMPOSSIBILIDADE.

1- Recurso especial interposto em 12/7/2019 e concluso ao gabinete em 19/8/2020.

2- Na origem, cuida-se de embargos de terceiro, opostos pelos ora recorrentes, por meio do qual pretendem a manutenção na posse do imóvel público objeto da lide, ao argumento de ocorrência de usucapião.

3- O propósito recursal consiste em dizer se seria possível reconhecer a prescrição aquisitiva de imóveis financiados pelo SFH, quando ocorre o abandono da construção pela CEF.

4- Regra geral, doutrina e jurisprudência, seguindo o disposto no parágrafo 3º do art. 183 e no parágrafo único do art. 191 da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 102 do Código Civil e no enunciado da Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal, entendem pela absoluta impossibilidade de usucapião de bens públicos.

5- O imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, porque afetado à prestação de serviço público, deve ser tratado como bem público, sendo, pois, imprescritível. Precedentes.

6- Na eventual colisão de direitos fundamentais, como o de moradia e o da supremacia do interesse público, deve prevalecer, em regra, este último, norteador do sistema jurídico brasileiro, porquanto a prevalência dos direitos da coletividade sobre os interesses particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável.

7- Mesmo o eventual abandono de imóvel público não possui o condão de alterar a natureza jurídica que o permeia, pois não é possível

Superior Tribunal de Justiça

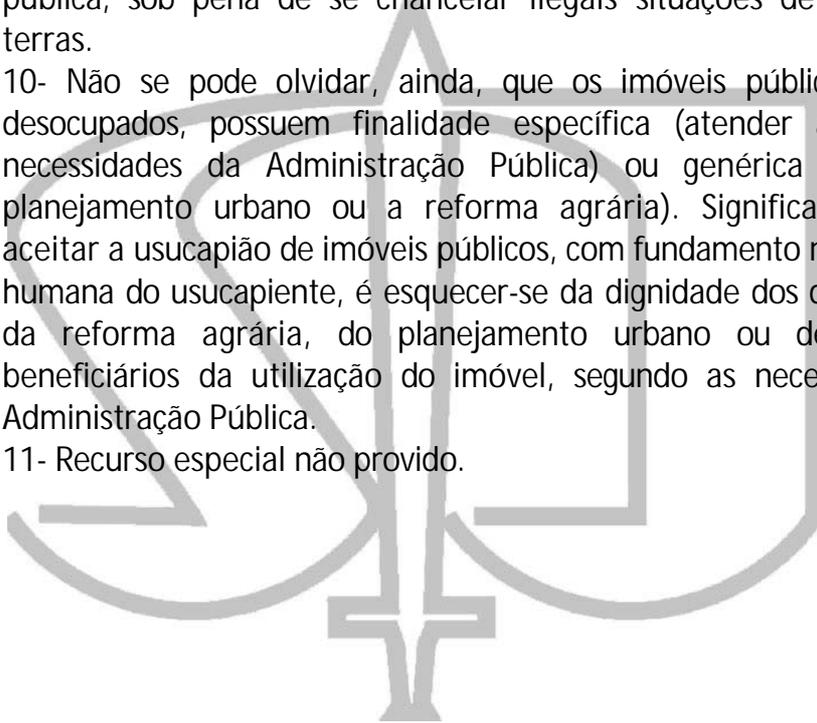
confundir a usucapião de bem público com a responsabilidade da Administração pelo abandono de bem público. Com efeito, regra geral, o bem público é indisponível.

8- Na hipótese dos autos, é possível depreender que o imóvel foi adquirido com recursos públicos pertencentes ao Sistema Financeiro Habitacional, com capital 100% (cem por cento) público, destinado à resolução do problema habitacional no país, não sendo admitida, portanto, a prescrição aquisitiva.

9- Eventual inércia dos gestores públicos, ao longo do tempo, não pode servir de justificativa para perpetuar a ocupação ilícita de área pública, sob pena de se chancelar ilegais situações de invasão de terras.

10- Não se pode olvidar, ainda, que os imóveis públicos, mesmo desocupados, possuem finalidade específica (atender a eventuais necessidades da Administração Pública) ou genérica (realizar o planejamento urbano ou a reforma agrária). Significa dizer que, aceitar a usucapião de imóveis públicos, com fundamento na dignidade humana do usucapiente, é esquecer-se da dignidade dos destinatários da reforma agrária, do planejamento urbano ou de eventuais beneficiários da utilização do imóvel, segundo as necessidades da Administração Pública.

11- Recurso especial não provido.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.874.632 - AL (2020/0096892-6)
RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI
RECORRENTE : VANESKA SANTOS DE SOUZA
RECORRENTE : EDIJANO OLIVEIRA DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
ADVOGADOS : VITOR YURI ANTUNES MACIEL - PE022411
DANIELA LEMOS NEUESCHWANDER - PE019387
RECORRIDO : COOHAL-COOPERATIVA HABITACIONAL DE ALAGOAS
RECORRIDO : HABITACIONAL CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

VOTO

A SENHORA MINISTRA NANCY ANDRIGHI (Relatora):

Na origem, cuida-se de embargos de terceiro, opostos pelos ora recorrentes, por meio do qual pretendem a manutenção na posse do imóvel público objeto da lide, ao argumento de ocorrência de usucapião.

O propósito recursal consiste em dizer se seria possível reconhecer a prescrição aquisitiva de imóveis financiados pelo SFH, quando ocorre o abandono da construção pela CEF.

I. DA IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE IMÓVEL VINCULADO AO SFH

1. Regra geral, doutrina e jurisprudência, seguindo o disposto no parágrafo 3º do art. 183 e no parágrafo único do art. 191 da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 102 do Código Civil e no enunciado da Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal, entendem pela absoluta impossibilidade de usucapião de bens públicos.

2. Impende consignar que, segundo o art. 98 do CC/02, são públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo, todos os demais, particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

3. A despeito da literalidade do dispositivo legal, a doutrina especializada,

Superior Tribunal de Justiça

atenta à destinação dada aos bens, considera também bem público aquele cujo titular é pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, quando o bem estiver vinculado à sua prestação. (Cunha Júnior, Dirley. *Curso de Direito Administrativo*. 14^a ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 391). Em idêntico sentido, pronunciam-se Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini e Hely Lopes Meirelles.

4. Nas palavras, de José dos Santos Carvalho Filho, bens públicos são todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertencem às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, as fundações de direito público e as associações públicas. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 1.237)

5. Na linha dessa interpretação, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 225.011/MG, estendeu à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos os privilégios conferidos à Fazenda Pública, entre eles o da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Na ocasião, consignou o Eminentíssimo Relator que “não se aplicam às empresas públicas, às sociedades de economia mista e a outras entidades estatais ou paraestatais que explorem serviços públicos a restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, isto é, a submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas” (RE 225.011, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2002).

6. Igualmente, a Segunda Turma do STJ, no julgamento de recurso envolvendo a Infraero, decidiu que “os bens de empresa pública afetados à sua finalidade não podem ser utilizados senão dentro das regras de Direito Público” (REsp 41.549/ES, Segunda Turma, DJ de 17/4/2000).

7. Especificamente quanto à Caixa Econômica Federal, o Decreto-Lei 759/69, que autorizou sua instituição, estabelece, como uma de suas finalidades, a de “operar no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de sua casa própria, especialmente pelas classes de

menor renda da população” (art. 2º, alínea “c”, sem destaques no original).

8. Por sua vez, o Estatuto da instituição financeira prevê, entre os seus objetivos, o de “atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo federal, e operar como sociedade de crédito imobiliário para promover o acesso à moradia, especialmente para a população de menor renda” (art. 5º, XII, do Decreto 7.973/2013).

9. Daí porque a Caixa Econômica Federal é referida na Lei 4.380/64 – que trata dos contratos imobiliários de interesse social – como um dos agentes intermediadores da intervenção do Governo Federal no setor habitacional (art. 2º, III), integrando o Sistema Financeiro de Habitação (art. 8º, III).

10. O Sistema Financeiro de Habitação, por sua vez, compõe a política nacional de habitação e planejamento territorial do governo federal e visa “a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população” (Lei 4.380/64, arts. 1º e 8º, *caput*), de modo a concretizar o direito fundamental à moradia.

11. Sob essa ótica, não obstante se trate de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, a Caixa Econômica Federal, ao atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e órgão de execução da política habitacional, explora serviço público, de relevante função social, regulamentado por normas especiais previstas na Lei 4.380/64.

12. Logo, o imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, porque afetado à prestação de serviço público, deve ser tratado como bem público, sendo, pois, imprescritível. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.171.235/RJ, QUARTA TURMA, DJe 11/5/2021; AgInt no REsp 1.700.681/AL, TERCEIRA TURMA, DJe 4/10/2019.

II. DA HIPÓTESE DOS AUTOS E DO DESLINDE DA CONTROVÉRSIA

13. A hipótese dos autos possui uma particularidade que deve ser analisada: a parte recorrente aduz que o referido bem imóvel objeto da lide estava abandonado, devendo-se dar primazia ao princípio da função social da propriedade, corolário da dignidade humana.

14. Inicialmente, antes de analisar o mérito propriamente dito, contido na referida tese, faz-se mister ressaltar que a distinção entre regras e princípios constitui a pedra de toque para a solução das controvérsias de ordem dogmática na aplicação dos direitos fundamentais, máxime quando a incidência de duas normas, aplicadas isoladamente, leve a juízos inconciliáveis. (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011)

15. O principal traço distintivo entre regras e princípios é a estrutura dos direitos que essas normas garantem. No caso das regras, garantem-se direitos (ou se impõem deveres) definitivos, ao passo que, no caso dos princípios, são garantidos direitos (ou impostos deveres) *prima facie*, ou seja, constatados de imediato. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*). 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 45)

16. Nesse sentido, quando se menciona “princípio”, não é possível observar a realização sempre total daquilo que a norma exige. Ao contrário, em geral, essa realização é apenas parcial. Isso porque, no caso dos princípios, há uma diferença entre aquilo que é garantido (ou imposto) *prima facie* e aquilo que é garantido (ou imposto) definitivamente. Em suma, os princípios seriam mandamentos de otimização, isto é, normas que exigem a realização na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 45-46)

17. Pode-se dizer, portanto, que o princípio tem precedência sobre a regra. Isso porque as regras são determinações daquilo que é fático ou juridicamente possível. Por outro lado, as condições sob as quais um princípio tem precedência em face de outro constituem o suporte fático de uma regra que expressa a consequência jurídica do

princípio que tem precedência. Em outras palavras, há uma *precedência condicionada*, isto é, ao examinar-se a hipótese concreta, procuram-se condições sob as quais um princípio precede o outro. (ALEXY, Robert. *Teoría de los dos Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 92)

18. Assim, o referido suporte fático “é formado, em linhas gerais, por aqueles fatos ou atos do mundo que são descritos por determinada norma e para cuja realização ou ocorrência se prevê determinada consequência: preenchido o suporte fático, ativa-se a consequência jurídica”. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais*: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 67)

19. Dessa forma, observa-se que o direito à moradia é um princípio, resultado do caráter axiológico de seu desenvolvimento normativo; ao passo que a vedação à usucapião é uma regra criada pelo Estado para a salvaguarda de seus direitos patrimoniais.

20. Não obstante, na hipótese dos autos, a vedação à usucapião de bens públicos está amparada por outro princípio, qual seja a supremacia do interesse público, que deve prevalecer ao interesse particular de moradia. A propósito:

Por isto, a título de exemplo, na hipótese de uma pessoa ocupar um imóvel afetado a uma função pública, para fazer sua moradia, estar-se-á diante de uma colisão entre o direito social à moradia e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, ou mesmo o interesse coletivo da função pública a que o imóvel esteja afetado, em que a vedação à usucapião deve prevalecer. (LIMA, João Pedro Carvalho Garcia de. *Aspectos da usucapião para fins de regularização fundiária no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida em face da vedação da usucapião de bem público*. In: RJLB, ano 3, n: 553-574, 2017)

21. Nessa linha de intelecção, na eventual colisão de direitos fundamentais, como o de moradia e o da supremacia do interesse público, deve prevalecer, em regra, este último, norteador do sistema jurídico brasileiro, porquanto a prevalência dos direitos da coletividade sobre os interesses particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 20)

22. Em verdade, mesmo o eventual abandono de imóvel público não possui o condão de alterar a natureza jurídica que o permeia. De fato, não é possível confundir a usucapião de bem público com a responsabilidade da Administração pelo abandono de bem público. Com efeito, regra geral, o bem público é indisponível.

23. Assim, quanto ao referido abandono do imóvel, frisa-se que tal argumento não justificaria a pretensão autoral, máxime porque o dispêndio de recursos públicos em sua aquisição impede a prescrição aquisitiva, já que, do arcabouço fático-jurídico delineado no acórdão recorrido, é possível depreender que o imóvel foi adquirido com recursos públicos pertencentes ao Sistema Financeiro Habitacional, com capital 100% (cem por cento) público, porque destinado à resolução do problema habitacional no país.

24. Com efeito, frisa-se, também, que o suposto abandono de bem público não é causa de extinção da propriedade pública, diferentemente do que ocorre com a propriedade privada. Portanto, o direito constitucional à moradia não autoriza o descumprimento da lei. Em outras palavras, não é juridicamente possível o abandono de bens públicos. Logo, eventual inércia dos gestores, ao longo do tempo, não pode servir de justificativa para perpetuar a ocupação ilícita de área pública, sob pena de se chancelar ilegais situações de invasão de terras.

25. Não se pode olvidar, ainda, que os imóveis públicos, mesmo desocupados, possuem finalidade específica (atender a eventuais necessidades da Administração Pública) ou genérica (realizar o planejamento urbano ou a reforma agrária). Significa dizer que, aceitar a usucapião de imóveis públicos, com fundamento na dignidade humana do usucapiente, é esquecer-se da dignidade dos destinatários da reforma agrária, do planejamento urbano ou de eventuais beneficiários da utilização do imóvel, segundo as necessidades da Administração Pública.

26. Com efeito, na mesma linha de intelecção, cita-se o brilhante ensinamento de Cesar Fiuza, que bem ilustra o tema:

“[...]admitir a usucapião de imóveis públicos com esteio no princípio da dignidade humana, é analisar o problema por uma ótica unilateral. Sem dúvida, todo usucapiente possui dignidade, como, aliás, qualquer um de nós,

até os mais crápulas. Por outro lado, os imóveis públicos desocupados têm destinação, seja específica, para atender a eventuais necessidades da Administração Pública, seja genérica, reservando-se, precipuamente, ao planejamento urbano ou à reforma agrária. Em ambos os casos, a destinação também terá como escopo primordial a promoção da dignidade humana. Assim, a se aceitar a usucapião de imóveis públicos, contrariando frontalmente a Constituição e o Código Civil, com fundamento na dignidade do usucapiente, estar-se-á olvidando a dignidade dos destinatários da reforma agrária, do planejamento urbano e dos eventuais beneficiários da utilização que eventualmente a Administração Pública venha a conferir ao imóvel. (FIUZA, César. Princípio da dignidade humana não justifica usucapião de bens públicos. In: Revista Consultor Jurídico, 23/2/2015)

27. Por fim, para a solução da controvérsia, não é relevante o cumprimento dos requisitos exigidos para a cristalização da usucapião, tampouco a existência de hipoteca sobre o imóvel, notadamente ante a impossibilidade, conforme salientado alhures, de usucapir-se bem público, adquirido com recurso também público, vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação.

28. Nesse diapasão, não merece reforma o acórdão recorrido, visto que aplicou corretamente o direito à espécie retratada nos autos.

III. CONCLUSÃO

29. Forte nessas razões, nego provimento ao recurso especial.

30. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/15, considerando o trabalho adicional imposto aos advogados do recorrido em virtude da interposição deste recurso, determino a majoração dos honorários, em desfavor dos recorrentes, no importe de 10% do valor já arbitrado, com exigibilidade suspensa, em virtude da concessão da justiça gratuita.