RECURSO ESPECIAL Nº 1.675.985 - DF (2017/0131282-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	TERRACAP - COMPANHIA IMOBILIARIA DE BRASILIA
ADVOGADO	:	MIGUEL ROBERTO MOREIRA DA SILVA - DF011880
RECORRIDO	:	EMIVALDO RIBEIRO DE CARVALHO
RECORRIDO	:	CELIA MARIA LOPES DA SILVA RIBEIRO
ADVOGADO	:	DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E CIVIL. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. TAXA DE OCUPAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. RECEITA PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO. CODIGO CIVIL. PRAZO DECENAL.

1. A Primeira Turma desta Corte de Justiça, ao julgar o REsp. 1.601.386/DF, Relator Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 17/03/2017, pacificou entendimento de que a prestação pecuniária pactuada em contrato de concessão de direito real uso não possui natureza tributária, pois não está atrelada a uma atividade administrativa específica decorrente do poder de polícia, tampouco se refere à prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, por meio concessão e permissão, razão pela qual não se enquadra como taxa nem preço público.

2. Apesar de a ementa do referido julgado não ter retratado o que realmente ficou decidido naquela ocasião, é pacífico no âmbito desta Turma o entendimento de que a remuneração (taxa de ocupação) cobrada do particular no contrato administrativo de concessão de direito real de uso, para a utilização privativa de bem público, possui natureza jurídica de receita patrimonial.

3. A concessão de uso prevista no art. 7º do Dl. 271/1967 institui um direito real (art. 1.225 do CC/2022), razão pela qual não se aplica o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/32 nem no art. 206, § 5º, I, do Código Civil, para o exercício do direito de cobrança dessa receita patrimonial, mas sim o prazo decenal do art. 205 do CC/2002.

4. O princípio da especialidade não é absoluto e o art. 1º do Decreto n. 20.910/32 deve ser interpretado com ponderação, visto que editado antes da Constituição Federal e do Código Civil de 2002, que trouxeram grandes inovações sobre o direito de propriedade, deixando clara a pretensão de se privilegiar a exploração dos imóveis com sentido social e coletivo.

5. No contrato de concessão de direito real de uso, o concessionário assume a responsabilidade de destinar o terreno a um interesse social estabelecido em lei e contratualmente determinado, em caráter resolúvel, assumindo, inclusive os pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel, de modo que o fato da pretensão cingir-se, no caso, à cobrança dos valores inadimplidos (taxas de concessão), por si só, não atraem a regra prescricional quinquenal do art. 206, § 5º,

Documento eletrônico VDA35058634 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Gurgel de Faria Assinado em: 26/01/2023 11:12:59
Código de Controle do Documento: 2B317B3D-B7A2-493D-91B8-EA6D06B69CBA

inciso I, do Código Civil.
6. Se a responsabilidade pelo pagamento das "taxas" mensais emerge da relação jurídica material com o imóvel, em face até mesmo da segurança jurídica, não há como aplicar o art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil, nas hipóteses em que a administração pública se limitar à cobrança das remunerações inadimplentes e, a depender da pretensão deduzida na exordial, o disposto no art. 205 do CC/2002.
7. Recurso especial provido para considerar a prestação pecuniária decorrente do contrato de concessão de direito real uso como receita patrimonial e, por se tratar de cobrança de divida de natureza real, reconhecer a aplicação do prazo prescricional de 10 anos, nos termos do art. 205 do Código Civil/2002, determinandose a devolução dos autos ao Tribunal de origem para o exame das questões suscitadas em apelação pelos ora recorridos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa, dar provimento ao recurso especial para considerar a prestação pecuniária decorrente do contrato de concessão de direito real uso como receita patrimonial e, por se tratar de cobrança de divida de natureza real, reconhecer a aplicação do prazo prescricional de 10 anos, nos termos do art. 205 do Código Civil/2002, determinando-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem para o exame das questões suscitadas em apelação pelos ora recorridos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves (Presidente) e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 15 de dezembro de 2022

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator

Documento eletrônico VDA35058634 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Gurgel de Faria Assinado em: 26/01/2023 11:12:59
Código de Controle do Documento: 2B317B3D-B7A2-493D-91B8-EA6D06B69CBA

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1675985 - DF (2017/0131282-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	TERRACAP - COMPANHIA IMOBILIARIA DE BRASILIA
ADVOGADO	:	MIGUEL ROBERTO MOREIRA DA SILVA - DF011880
RECORRIDO	:	EMIVALDO RIBEIRO DE CARVALHO
RECORRIDO	:	CELIA MARIA LOPES DA SILVA RIBEIRO
ADVOGADO	:	DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E CIVIL. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. TAXA DE OCUPAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. RECEITA PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO. CODIGO CIVIL. PRAZO DECENAL.

1. A Primeira Turma desta Corte de Justiça, ao julgar o REsp. 1.601.386/DF, Relator Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 17/03/2017, pacificou entendimento de que a prestação pecuniária pactuada em contrato de concessão de direito real uso não possui natureza tributária, pois não está atrelada a uma atividade administrativa específica decorrente do poder de polícia, tampouco se refere à prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, por meio concessão e permissão, razão pela qual não se enquadra como taxa nem preço público.

2. Apesar de a ementa do referido julgado não ter retratado o que realmente ficou decidido naquela ocasião, é pacífico no âmbito desta Turma o entendimento de que a remuneração (taxa de ocupação) cobrada do particular no contrato administrativo de concessão de direito real de uso, para a utilização privativa de bem público, possui natureza jurídica de receita patrimonial.

3. A concessão de uso prevista no art. 7º do Dl. 271/1967 institui um direito real (art. 1.225 do CC/2022), razão pela qual não se aplica o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/32 nem no art. 206, § 5º, I, do Código Civil, para o exercício do direito de cobrança dessa receita patrimonial, mas sim o prazo decenal do art. 205 do CC/2002.

4. O princípio da especialidade não é absoluto e o art. 1º do Decreto n. 20.910/32 deve ser interpretado com ponderação, visto que editado antes da Constituição Federal e do Código Civil de 2002, que trouxeram grandes inovações sobre o direito de propriedade, deixando clara a pretensão de se privilegiar a exploração dos

imóveis com sentido social e coletivo.
5. No contrato de concessão de direito real de uso, o concessionário assume a responsabilidade de destinar o terreno a um interesse social estabelecido em lei e contratualmente determinado, em caráter resolúvel, assumindo, inclusive os pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel, de modo que o fato da pretensão cingir-se, no caso, à cobrança dos valores inadimplidos (taxas de concessão), por si só, não atraem a regra prescricional quinquenal do art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil.
6. Se a responsabilidade pelo pagamento das "taxas" mensais emerge da relação jurídica material com o imóvel, em face até mesmo da segurança jurídica, não há como aplicar o art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil, nas hipóteses em que a administração pública se limitar à cobrança das remunerações inadimplentes e, a depender da pretensão deduzida na exordial, o disposto no art. 205 do CC/2002.
7. Recurso especial provido para considerar a prestação pecuniária decorrente do contrato de concessão de direito real uso como receita patrimonial e, por se tratar de cobrança de divida de natureza real, reconhecer a aplicação do prazo prescricional de 10 anos, nos termos do art. 205 do Código Civil/2002, determinando-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem para o exame das questões suscitadas em apelação pelos ora recorridos.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela TERRACAP – COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA, com fulcro nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios assim ementado (e-STJ fl. 292):

> APELAÇÃO CÍVEL - CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - COBRANÇA - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COM OPÇÃO DE COMPRA - AUSÊNCIA DE REGULARIDADE FORMAL - PRELIMINAR REJEITADA - TAXA MENSAL - PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - RECONHECIMENTO DE OFÍCIO
> 1. Prescreve em cinco anos a pretensão da Terracap de cobrar taxa mensal decorrente de contrato de concessão de direito real de uso (CC 206 § 5° I).
> 2. Há prescrição, se a ação foi ajuizada após cinco anos da data de vencimento de cada parcela cobrada nos autos.
> 3. Declarou-se, de ofício, a prescrição da pretensão e extinguiu- se o processo com resolução de mérito.

Embargos de declaração rejeitados (e-STJ fls. 339/342).

Nas suas razões, a recorrente aponta, além de divergência jurisprudencial, negativa de vigência dos arts. 240, § 3º, e 257, III, do Código de Processo

Civil/2015 e dos arts. 104, 202, I, 205, *caput*, 394 a 397 e 475 do Código Civil/2002.

Sustenta, em síntese, que a remuneração pactuada em contrato de concessão de direito real de uso de bem imóvel tem natureza de preço público, de modo que incide a prescrição regida pelo Código Civil, no caso, o prazo decenal previsto no art. 205 do CC/2002.

Contrarrazões às e-STJ fls. 388/395.

Juízo positivo de admissibilidade às e-STJ fls. 398/399.

Passo a decidir.

VOTO

Inicialmente, para averiguar o prazo prescricional aplicável à espécie, mostra-se necessário identificar a natureza jurídica da contraprestação devida em razão de contrato de concessão de direito real de uso celebrado entre particular com a administração pública – TERRACAP.

Sobre o tema, a Primeira Turma desta Corte de Justiça, ao julgar o REsp. 1.601.386/DF, Relator Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 17/03/2017, pacificou entendimento de que a prestação pecuniária pactuada em contrato de concessão de direito real uso não possui natureza tributária, pois não está atrelada a uma atividade administrativa específica decorrente do poder de polícia, tampouco se refere à prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, por meio concessão e permissão, razão pela qual não se enquadra como taxa nem preço público.

Concluiu-se que a remuneração pelo uso de bem público configura, na verdade, RECEITA PATRIMONIAL. Todavia, a ementa do referido julgado não retratou o que realmente ficou decidido naquela ocasião, senão vejamos:

> ADMINISTRATIVO. DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL PÚBLICO. COBRANÇA DE PARCELAS INADIMPLIDAS. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRAPRESTAÇÃO. PREÇO PÚBLICO. PRAZO PRESCRICIONAL. DEZ ANOS. PRECEDENTES.
> 1. De acordo com a jurisprudência do STJ, nas demandas que visam à cobrança de remuneração pactuada em contrato de concessão de direito real de uso sobre imóvel público, o prazo prescricional da pretensão é decenal, nos termos do art. 205 do Código Civil, por se tratar de valores cuja natureza jurídica é a de preço público. Precedentes: AgRg no REsp 1.429.724/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19/11/2015 e AgRg no REsp 1.428.576/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 19/11/2015.
> 2. Recurso especial a que se dá provimento.

Registre-se que não há divergência no âmbito da Primeira Turma acerca do entendimento de que a remuneração (taxa de ocupação) cobrada do particular no contrato administrativo de concessão de direito real de uso, para a utilização privativa de bem público, possui natureza jurídica de receita patrimonial, sendo certo que julgados desta Corte de Justiça que se ampararam no referido precedente não espelham a posição unânime deste Órgão julgador sobre o tema.

Com relação ao prazo prescricional para o exercício do direito de cobrança dessa receita patrimonial, ao julgar o REsp. n. 1.601.386/DF, a Primeira Turma, por maioria de votos, decidiu que se aplica o prazo decenal do art. 205 do Código Civil/2002, ficando vencida a Ministra Regina Helena Costa que adotava o prazo quinquenal do art. 1º Decreto n. 20.910/1932.

Dito isso, cumpre destacar que a Primeira Seção desta Corte de Justiça, ao julgar o REsp 1.117.903/RS (submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC/1973, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 01/02/2010), firmou compreensão de que o prazo prescricional para cobrança do crédito depende da natureza jurídica da exação; se tributária, aplica-se a prescrição quinquenal prevista no art. 174 do CTN, se não tributária e oriunda de direito público, deve-se obedecer as disposições da lei que instituiu o crédito e, somente na ausência de previsão legal específica em sentido contrário, incide as regras de prescrição do Decreto n. 20.910/1932.

Nesse sentido:

> ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. TAXA ANUAL POR HECTARE. PREÇO PÚBLICO. RECEITA PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO.
> 1. A Taxa Anual por Hectare é considerado preço público, conforme decisão do STF na ADI 2596-4/DF.
> 2. A natureza jurídica de preço público não atrai à referida Taxa Anual por Hectare os institutos próprios do Direito Privado, visto que se mantem relação jurídica materialmente pública, haja vista as partes envolvidas na relação: Administração Pública (União) e administrado (particular).
> 3. **O STJ entende que os prazos prescricionais devem observância à natureza jurídica da dívida, obedecendo, consequentemente, as respectivas legislações pertinentes. É a natureza jurídica do crédito, e não a natureza jurídica da entidade estatal titular do valor consubstanciado na execução (de direito público ou privado), que define a prescrição aplicável**.
> 4. Aos créditos de natureza tributária (impostos, taxas e contribuições), aplicável a prescrição quinquenal prevista no art. 174 do CTN (REsp 68.786/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, SEGUNDA TURMA, julgado em 20.8.1998, DJ 23.11.1998, p. 160).
> **5. Aos créditos não tributários de natureza pública, a prescrição rege-se pela lei que os institui, cujo ausência de previsão expressa quanto à questão prescricional impõe a aplicação do prazo previsto no Decreto n. 20.910/32, incidindo o princípio da igualdade, corolário do princípio da**

simetria (AgRg no Ag 957840/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 6.3.2008, DJe 25.3.2008).
6. O prazo prescricional da execução fiscal em que se pretende a cobrança de crédito não tributário de natureza privada rege-se pelo disposto no Código Civil, revelando-se inaplicável o Decreto 20.910/32 (REsp 928267/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.8.2009, DJe 21.8.2009).
7. A relação de direito material que dá origem à taxa anual por hectare é regida pelo Direito Administrativo, tornando inaplicável a prescrição de que trata o Código Civil, configurando os valores recolhidos a tal título em receita patrimonial.
8. O art. 47 da Lei n. 9.636/98 instituiu a prescrição quinquenal para a cobrança de receitas patrimoniais. A Lei n. 9.821/99, que passou a vigorar a partir do dia 24 de agosto de 1999, estabeleceu em cinco anos o prazo decadencial para a constituição do crédito, mediante lançamento, mantendo-se o prazo prescricional quinquenal para a sua exigência. Com o advento da Lei 10.852/2004, publicada em 30 de março de 2004, houve nova alteração do art. 47 da Lei 9.636/98, para estender o prazo decadencial de cinco para dez anos, mantido o lapso prescricional de cinco anos, a ser contado do lançamento.
9. O prazo prescricional para a cobrança da Taxa Anual por Hectare é de cinco anos, independentemente do período considerado. Constituído o crédito em 2001, e promovida a execução tão somente em 2009, configurada está a prescrição.
Recurso especial provido. (REsp 1315298/RN, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, DJe 24/02/2014) – Com grifos

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE CRÉDITO PÚBLICO NÃO FISCAL, DECORRENTE DA DESISTÊNCIA DE AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. RELAÇÃO DE NATUREZA EMINENTEMENTE PÚBLICA. PRAZO PRESCRICIONAL, AO QUAL NÃO SE APLICA A REGRA GERAL DO CÓDIGO CIVIL. A FONTE ANALÓGICA APROPRIADA É O ART. 1o. DO DECRETO 20.910/32, CONFORME JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE E ENSINAMENTOS DOUTRINÁRIOS. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.
1. A contagem do lapso temporal prescricional rege-se, com base no do cômputo do decurso do tempo, pela qualificação jurídica da relação controvertida; tratando-se de crédito público exigido de particular, importa saber se a sua natureza é tributária ou comum: se for tributária, a sua disciplina é a do CTN (arts. 173 e 174); se for comum a norma de regência da prescrição é a do Decreto 20.910/32, afastando-se a aplicação do Código Civil, precisamente por se tratar de relação juspublicística; no entanto, as pretenções dos particulares contra a Administração prescrevem sempre em cinco anos.
2. Aliás, é **pacífica a jurisprudência desta Corte, amparada em lições da doutrina jurídica mais atualizada, que o cômputo da prescrição deve levar em conta a natureza da dívida** (se tributária ou não-tributária). Precedentes: RESP 1.315.298/RN, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 24.02.2014; AgRg no RESP 1.153.654/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 09.12.2010; AgRg no AG 957.840/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 25.03.2008; neste caso, a relação jurídica sobre a qual as partes contravertem é eminente pública, porque derivada de anterior processo desapropriatório.
3. Recurso Especial de ELO COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA a que se dá provimento, proclamando-se a invocada prescrição. (REsp 1533217/DF, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, DJe 25/06/2015) – Com grifos

No caso, conforme relatado, o negócio jurídico tem por objeto imóvel concedido pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, em virtude de

Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – "PRO-DF", firmado mediante contrato de concessão de direito real de uso com opção de compra, sendo cobrado, no caso, o crédito decorrente do inadimplemento das "taxas" de ocupação.

É sabido que a Concessão de uso, em sentido lato, subdivide-se em duas espécies, que não se confundem: a) concessão de uso administrativo, também denominada de concessão comum de uso e; b) concessão de direito real de uso – CDRU, prevista no Decreto-lei n. 271/1967.

A primeira, caracteriza-se por ser *intuitu persanae* e, por conseguinte, cria vínculo pessoal obrigacional intransferível a terceiros, enquanto que, na CDRU, é outorgado um direito real sobre coisa alheia, de caráter resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social, podendo recair também sobre bens particulares, diferentemente da concessão administrativa de uso.

Ademais, pela sua natureza, mesmo quando constituída sobre terreno particular, prevalece o cunho social da concessão de direito real de uso, constituindo, pois, um verdadeiro instrumento de política pública de planejamento urbano, à luz das diretrizes estabelecidas no art. 2º da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

O caráter eminentemente social desse tipo de contrato pode ser extraído do art. 7º do Decreto n. 271/1967, com a redação dada pela Lei n. 11.418/07, *in verbis*:

> Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.
> § 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.
> § 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.
> § 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.
> § 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Outrossim, depreende-se da leitura do § 3º do art. 7º do aludido Decreto, que a fruição permitida ao particular não é discricionária nem precária e se distingue dos demais institutos assemelhados, como a autorização e permissão de uso, pois tem como pressuposto o atendimento do interesse público, tanto que o desvio de finalidade enseja a resilição unilateral da avença, sem indenização de eventuais benfeitorias introduzidas pelo concessionário.

Apesar de o domínio público permanecer íntegro, a concessão de uso, como direito real, transmite-se *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, conforme se infere do § 4º do mesmo diploma legal, tal como ocorre com os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a diferenciação de que o imóvel se reverterá ao concedente se o concessionário ou seus sucessores não derem a destinação contratualmente estabelecida ou descumprirem cláusula resolutória do ajuste.

Em resumo, na CDRU se opera a transferência de um direito real resolúvel ao concessionário, condicionando o aproveitamento do bem público a uma finalidade de relevante interesse social, exigindo autorização legislativa e prévia licitação, salvo disposição em contrário (*ex vi* arts. 17, §2º, e 23, § 3º, 8.666/93), bem como a inscrição do contrato no registro de imóvel. A propósito, cito o seguinte precedente: REsp 1.435.594/MA, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, Órgão Julgador T2 – Segunda Turma, DJe 11/11/2015).

De notar, ainda, que o próprio art. 10 da Lei n. 11.481/2007, que alterou o Decreto n. 271/1967, consagrou o instituto em comento como direito real de uso sobre coisa alheia, modificado o art. 1.225 do Código Civil, nos seguintes termos: "Art. 1.225 – São direitos reais: XI – a concessão de uso especial para fins de moradia; XII – a concessão de direito real de uso", redação mantida pela Lei n. 13.465/2017 (art. 55).

Sobre o tema, veja-se:

> ADMINISTRATIVO. FGTS. MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS. CONSTRUÇÃO DE MORADIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.
> 1. A expressão "AQUISIÇÃO DE MORADIA" não se restringe a compra do imóvel pronto e acabado.
> 2. Quem constrói em terreno próprio, com seus recursos e para seu uso, está, também, adquirindo moradia própria. Esta a interpretação que melhor atende a finalidade social do art. 20 da Lei 8.036/1990 e do seu Regulamento (Dec. 99.684/1990).
> 3. A concessão de uso prevista no art. 7 do Dl. 271/1967 institui um direito real, não se confundindo com a concessão, feita pelo estado a título precário, para utilização de bem público.
> 4. Recurso especial improvido. (REsp 193324/DF, Relator Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, DJ 16/06/2003)

Nesse sentido: REsp 124.142/DF, Relator Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Segunda Turma, DJ 16/03/1998.

Por oportuno, destaco a seguinte lição doutrinária:

> Concessão de direito real de uso, instituto previsto no art. 7º do Decreto-lei 271, de 28.2.67, com a redação dada pela Medida Provisória 335, de 23.12.2006, convertida na Lei 11.481, de 31.5.2007, é o contrato pelo qual a Administração transfere, por tempo certo ou por prazo determinado, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para que seja utilizado com fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, edificação cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social.
> Consoante dispõe o § 4º do preceptivo citado, salvo reserva contratual, o direito por tela instaurado é transmissível por ato inter vivos ou mortis causa, como os demais direitos reais sobre coisas alheias.
> **Desde logo diverge da simples concessão de uso pelo fato de, ao contrário daquela na qual apenas se compõem um direito de natureza obrigacional (isto é, pessoal) , instaura um direito re**al.
> **Possui, então, como características inerentes sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de sequela, que enseja a persecução do bem. É exclusivo, vale dizer, sobre o bem em que recai não incidirá outro direito da mesma espécie, e é protegido por ação real, graças ao quê "prevalece contra qualquer que detenha a coisa". É oponível erga omnes, ou seja, contra todos, pois confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, os quais ficam impedidos de opor lhe qualquer embaraço. Seu exercício independe da colaboração de terceiro; faz-se de per si, diretamente, na relação entre o sujeito e a coisa, ao contrário dos direitos pessoais**.
> (...) Sem embargo da parentela com o direito de superfície, o certo é que com as características atribuídas pelo Decreto lei 271 ganhou fisionomia específica, em que sobressai seu caráter naturalmente resolúvel, conforme consta do próprio art. 7º precitado, se (a) o concessionário distrair o bem da destinação contratualmente estabelecida ou (b) descumprir cláusula resolutória do ajustes, consoante dispõe o § 3º do mesmo preceptivo." (Mello, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 955/956 - grifos acrescidos.

Feita essa diferenciação, não vislumbro a possibilidade de aplicação do prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 nem no art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil.

Registro que inaplicabilidade do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 não decorre do fato de a Terracap ser um empresa pública, nos termos do § 1º do art. 173 da Constituição Federal, visto que a jurisprudência desta Casa de Justiça entende que o referido Decreto se aplica quando tais empresas não exploram atividades econômicas.

Cito precedentes: REsp 941.593/PR, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, julgado em 16/06/2016, DJe 09/09/2016, REsp 1.648.042/SP, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 19/12/2018, e REsp 127.067/RS, Relator Ministro CASTRO MEIRA, Segunda Turma, DJe 05/03/2012.

A qualidade de empresa pública da TERRACAP não tem o condão de desvirtuar a natureza dos bens confiados à sua guarda (arts. 1º e 2º da Lei n. 5.861/1972), eminentemente públicos (pertencentes à União e ao Distrito Federal), tanto que a atividade imobiliária por ela exercida depende de licitação, concessão, permissão ou autorização de uso para ser efetivada (AgInt no REsp 1.542.114/DF, Relator Ministra REGINA HELENA COSTA, Primeira Turma, DJe 26/06/2019).

Veja-se, ainda: AgInt nos EDcl no AREsp 204.848/PR, de minha relatória, Primeira Turma, DJe 25/06/2020.

Na realidade, apesar de o art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 prever expressamente que a prescrição quinquenal tem aplicação em qualquer tipo de direito ou ação em face da Fazenda Pública, a adoção do prazo prescricional do Código Civil às ações que envolvem direito real se deve à consolidação doutrinária e jurisprudencial que se formou, desde a época do Código Civil de 1916.

Em princípio, a regra especial deveria prevalecer sobre a geral, de sorte que qualquer pretensão amparada em direito real contra a Fazenda Pública manter-se-ia subordinada ao regime especial da prescrição quinquenal e, por simetria, o mesmo prazo incidiria na ações intentadas em face do particular.

Isto porque "o legislador estatuiu a prescrição quinquenal em benefício do fisco e, com manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso de eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o de cinco anos seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto 20.910/1932" (REsp 1.217.933/RS, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 25/04/2011).

Ocorre que o princípio da especialidade não é absoluto e o art. 1º do Decreto n. 20.910/32 deve ser interpretado com ponderação, visto que editado antes da Constituição Federal e do Código Civil de 2002, que trouxeram grandes inovações sobre o direito de propriedade, deixando clara a pretensão de se privilegiar a exploração dos imóveis com sentido social e coletivo.

Considerando que a prerrogativa do prazo reduzido que milita a favor da Fazenda Pública decorrer do princípio da supremacia do interesse público, não vislumbro como adotar o prazo quinquenal para as demandas relativas à concessão de direito real de uso, se o prazo de 10 anos do art. 205 do Código Civil beneficia a

Administração Pública, dadas as características desse contrato administrativo, acima mencionadas.

Ilustrativamente, cito:

> ADMINISTRATIVO E CIVIL. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DO DECRETO Nº 20.910/32. INAPLICABILIDADE. PROPRIEDADE. DIREITO MATERIAL EM DISCUSSÃO DE NATUREZA REAL. PRESCRIÇÃO DO ANTIGO CÓDIGO CIVIL.
> I - Não obstante a autora ter intitulado a ação de anulatória de ato administrativo, fica clarividente dos autos que a demanda é reivindicatória, sendo certo que o direito material em conflito é de natureza real, pois, apesar de ter sido incluído dentre os pleitos formulados na exordial a anulação da portarias que arrecadaram as terras, não resta dúvida de que a pretensão final buscada pela ora recorrida é a restituição dos imóveis.
> II - **Sem embargo do disposto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, que expressamente prevê que a prescrição quinquenal tem aplicação em qualquer tipo de direito ou ação em face da Fazenda Pública, é assente na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que, em se tratando de ações que envolvam direitos reais, o prazo prescricional é o comum, ou seja, o do Código Civil.** Precedente: REsp. Nº 623.511/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 06/06/05.
> III - Recurso especial improvido.(REsp 770.014/MT, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, DJ 19/12/2005) - com grifos

Nesse sentido: AgInt no REsp 1.420.566/RS, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 08/11/2016.

Outrossim, não se olvida que o art. 205 do CC/02 dispõe que os prazos específicos somente continuarão em vigor se inferiores àqueles que o novo ordenamento houver fixado. O art. 206 do mesmo diploma legal elenca as hipóteses cujos prazos prescricionais são inferiores a dez anos, de modo que qualquer ação que não esteja relacionada nesse dispositivo, nem em lei especial, com prazo de prescrição inferior a 10 anos, sujeita-se ao prazo do art. 205 do Código Civil.

Assim, resta analisar a possibilidade de aplicação do art. 206, §5º, do Código Civil, que preceitua que prescreve "em cinco anos: I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular".

Em se tratando de obrigações assumidas no contrato de concessão de direito real de uso, em que o concessionário assume a responsabilidade de destinar o terreno a um interesse social estabelecido em lei e contratualmente determinado, em caráter resolúvel, assumindo, inclusive os pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel, a meu ver, o fato da pretensão cingir-se, no caso, à cobrança dos valores inadimplidos (taxas de concessão), por si só, não atraem a regra prescricional quinquenal do artigo 206, § 5º, inciso I, do Código Civil.

Repito, trata-se de uma obrigação real, que decorre principalmente da relação entre o devedor e a coisa (*propter rem*) e, se o direito que o origina é transmitido, salvo disposição contratual em sentido contrário, a obrigação o segue, seja qual for o título translativo e, por conseguinte, o adquirente do direito real não pode recusar-se a assumi-la, exceto, como dito, se houver expressa previsão.

Se a responsabilidade pelo pagamento das taxas de ocupação emerge da relação jurídica material com o imóvel, em face até mesmo da segurança jurídica, não vejo como aplicar o art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil, nas hipóteses em que a administração pública se limitar à cobrança das remunerações inadimplentes e, a depender da pretensão deduzida na exordial, o disposto no art. 205 do CC.

Em casos idênticos ao dos autos, cito os seguintes julgados:

> ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL. CONTRATO DE CONCESSÃO. DIREITO REAL DE USO. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL A QUO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO. PRAZO PRESCRICIONAL DECENAL. ENTENDIMENTO DESTA CORTE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL ACOLHIDO. AÇÃO DE COBRANÇA. PRAZO PRESCRICIONAL DECENAL. NÃO OCORRÊNCIA.
> I - No que trata da alegada negativa de vigência ao art. 205 do Código Civil, suscitada no apelo nobre da Empresa Pública TERRACAP, com razão a recorrente nesse ponto.
> II - Segundo se verifica do decisum recorrido (fls. 284-287), ao apreciar os elementos e provas dos autos, o Tribunal a quo reconheceu tratar-se a demanda de contrato de concessão de direito real de uso, instrumento esse, segundo o acórdão, submetido ao prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 206, § 5º, do Código Civil, porquanto, em síntese, as taxas de ocupação devidas não ostentam a natureza jurídica de taxas e sim de preço público. III - **Em se tratando de ação de cobrança de dívida originária do inadimplemento de contrato de concessão de direito real de uso sobre imóvel público, a jurisprudência desta Corte já assentou entendimento no sentido de que o prazo prescricional aplicável à pretensão de ressarcimento é de dez anos, consoante estabelecido no art. 205 do Código Civi**l, tendo em vista se tratar de preço público.
> Neste sentido: REsp n. 1.601.386/DF, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, Julgamento em 07/03/2017, Dje. 17/03/2017; AgRg no REsp n. 1.429.724/DF, Rel. Min.MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, Julgamento em 10/11/2015, DJe 19/11/2015.
> IV - O dissenso jurisprudencial também merece acolhida.
> V - No que trata do prazo prescricional de cobrança das parcelas inadimplidas, o aresto vergastado assim dispôs (fl. 287): "[...] Diante do fato de a ação ter sido proposta em 5/6/2012, as parcelas compreendidas entre 15/11/2002 a 15/05/2007 encontram-se prescritas, consoante delineado pelo Juízo de origem. [...]" VI - Uma vez que a ação foi ajuizada em 5/06/2012, verifica-se que as parcelas compreendidas entre 15/11/2002 e 15/05/2012 não foram alcançadas pela prescrição decenal.
> VII - Agravo interno improvido.
> (AgInt no REsp n. 1.724.240/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/6/2018, DJe de 14/6/2018.) - grifos acrescidos.

> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONCESSÃO DE DIREITO

> REAL DE USO. NATUREZA JURÍDICA. PREÇO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. CÓDIGO CIVIL. SÚMULA 83/STJ.
> 1. Trata-se de ação em que busca a recorrente desconstituir acórdão que reconheceu a prescrição quinquenal.
> 2. **A jurisprudência do STJ é no sentido de que, em se tratando de ação de cobrança de taxa de ocupação em virtude de celebração de contrato de direito real de uso com a Administração Pública, o prazo prescricional é o previsto no art. 205 do Código Civil, isto é, de dez anos,** uma vez que se trata de preço público.
> 3. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, *in casu*, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."
> 4. Recurso Especial provido.
> (REsp n. 1.738.463/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/6/2018, DJe de 23/11/2018.) - Grifos acrescidos

Diante do exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial para considerar a prestação pecuniária decorrente do contrato de concessão de direito real uso como receita patrimonial e, por se tratar de cobrança de divida de natureza real, reconhecer a aplicação do prazo prescricional de 10 anos, nos termos do art. 205 do Código Civil/2002, determinando-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem para o exame das questões suscitadas em apelação pelos ora recorridos.

É como eu voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2017/0131282-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 1.675.985 / DF**

Números Origem: 01030886520128070001 20120111030885 20120111030885RES

EM MESA JULGADO: 15/12/2022

Relator
Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República
Ausente justificadamente.

Secretária
Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	TERRACAP - COMPANHIA IMOBILIARIA DE BRASILIA
ADVOGADO	:	MIGUEL ROBERTO MOREIRA DA SILVA - DF011880
RECORRIDO	:	EMIVALDO RIBEIRO DE CARVALHO
RECORRIDO	:	CELIA MARIA LOPES DA SILVA RIBEIRO
ADVOGADO	:	DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Bens Públicos

CERTIDÃO

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

A Primeira Turma, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa, deu provimento ao recurso especial para considerar a prestação pecuniária decorrente do contrato de concessão de direito real uso como receita patrimonial e, por se tratar de cobrança de divida de natureza real, reconhecer a aplicação do prazo prescricional de 10 anos, nos termos do art. 205 do Código Civil/2002, determinando-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem para o exame das questões suscitadas em apelação pelos ora recorridos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves (Presidente) e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA34928809 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 15/12/2022 18:56:03
Código de Controle do Documento: 88EBE104-C28D-4280-8451-FC2143D0AB92