

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

ANTONIO FERNANDES DA SILVA NETO

IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS IMÓVEIS VINCULADOS À CAIXA
ECONÔMICA FEDERAL NO ÂMBITO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

SOUSA
2017

ANTONIO FERNANDES DA SILVA NETO

IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS IMÓVEIS VINCULADOS À CAIXA
ECONÔMICA FEDERAL NO ÂMBITO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal de
Campina Grande como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Mestre Admilson Leite
de Almeida Junior

SOUSA
2017

ANTONIO FERNANDES DA SILVA NETO

IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS IMÓVEIS VINCULADOS À CAIXA
ECONÔMICA FEDERAL NO ÂMBITO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

Aprovada em: 21 de agosto de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Mestre Admilson Leite de Almeida Junior - UFCG
Professor Orientador

Prof.^a Mestra Petrócia Marques Sarmiento Moreira - UFCG
Professora

Prof. Especialista João Bosco Marques de Sousa Júnior - UFCG
Professor (a)

AGRADECIMENTOS

Esta é a parte mais difícil de se fazer neste trabalho, visto que não posso esquecer de todos os que me ajudaram, tampouco posso utilizar singelas palavras, porque todos merecem as mais belas palavras de agradecimento, que talvez falem a este autor pela sua falta de maestria no uso do vocábulo pátrio, mas vamos lá: primeiramente e acima de tudo e todos quero agradecer a DEUS um ser que durante meus poucos anos já vividos me demonstrou o que é o amor verdadeiro e fiel e que todos os sonhos podem ser alcançados, sendo o nosso limitador apenas a nossa mente, também tenho que mencionar o professor Admilson Leite de Almeida Junior, com ele aumentei ainda mais minha paixão pelo direito, principalmente o civil, no qual pretendo atuar e principalmente pela sua paciência e capacidade de entender as dificuldades de um estudante/trabalhador, Admilson você demonstra que lecionar não é um trabalho, mas sim um dom que todos tem a honrar de exercer, também não posso deixar de mencionar minha família que sempre esteve e estará comigo em todos os momentos da minha vida tanto os bons, quanto os ruins, minha esposa, meu filho, meus pais e minha irmã, a todos vocês um eloquente, agradecido e apaixonado obrigado, por fazerem parte da minha história, almejo um dia poder retribuir tantas alegrias que vocês me propiciaram.

RESUMO

Tendo a Constituição Federal de 1988 estabelecido o direito à moradia como um dos direitos sociais, ela representa um dos próprios pilares da dignidade humana dos sujeitos, vez que ela é um direito básico de todo e qualquer cidadão. Atualmente, a Caixa Econômica Federal (CEF) é a principal agente operadora do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), sendo a intermediária de financiamentos habitacionais que facilitam à aquisição da casa própria pela população de menor renda através de condições atrativas. No entanto, grande parte desses financiamentos são cessados em decorrência da inadimplência dos clientes que não possuem mais condições de arcar com as prestações, fazendo com que tais imóveis sejam adjudicados. Por estarem vazios, esses imóveis não raramente são passíveis de ocupações por particulares, diante da impossibilidade da CEF em fiscalizar todos os seus imóveis, gerando, desse modo, diversas ações de usucapião por particulares que desejam ter em definitivo a posse daquele bem. A jurisprudência pátria vem entendendo que os imóveis pertencentes à CEF são dotados de imprescritibilidade e, portanto, não podem ser objeto de usucapião. No entanto, a questão não é pacífica, pois também existe o entendimento de que tais bens imóveis não deveriam ser considerados públicos pelo fato da instituição ser uma empresa pública de direito privado e explorar atividade econômica. A partir dessa problemática o presente trabalho se desenvolve, objetivando discorrer sobre a atuação da CEF na Política Nacional de Habitação e seu papel no SFH, analisando se os bens imóveis a ela pertencentes são imprescritíveis ou se podem ser objeto de usucapião. Para tanto, será utilizado o método dedutivo para abordagem, os métodos histórico e interpretativo enquanto procedimento e, por fim, a revisão bibliográfica e documental como técnica de pesquisa.

Palavras-chave: Caixa Econômica Federal. Bens imóveis públicos. Imprescritibilidade.

ABSTRACT

Having in force the Federal Constitution of 1988, a representative of the United States of America, a representative of the United States of America. Currently, Caixa Econômica Federal (CEF) is the main operating agent of the Housing Finance System (SFH), being an intermediary of housing finance that facilitates the acquisition of the home by the lower income population through attractive conditions. However, most of the financing is terminated as a result of default by customers who are no longer able to pay as benefits, causing Caixa to make a resumption of the entries for itself. Because they are empty, these properties are not rarely likely to be occupied by individuals, anticipating Caixa's inability to inspect all its properties, thereby generating a number of usurious actions by private individuals wishing to permanently own the property. The country jurisprudence has understood that the properties belonging to the Caixa are endowed with imprescription and, therefore, can not be object of usucapião. However, an issue is not peaceful since there is also the understanding of Caixa's real estate should not be considered public because an institution is a public company under private law that exploits economic activity. From this problematic or present work is developed, aiming to discuss about an update of the CEF in the National Housing Policy and its non-SFH role, analyzing whether the real estate and it are owned are imprescriptible or can be subject to usucapião. To do so, we use the deductive method to approach, historical methods and simultaneous interpretive, finally, a bibliographical and documentary review as a research technique.

Keywords: Federal Savings Bank. Public real estate. Imprescritibilidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Apelação Civil
AGRG	Agravo Regimental
BACEN	Banco Central
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia de Habitação
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DE	Diário Eletrônico
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
DJU	Diário de Justiça da União
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
PIS	Programa de Integração Social
PNH	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SFN	Sistema Financeiro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
RESP	Recurso Especial
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	BENS PÚBLICOS	10
2.1	DOMÍNIO PÚBLICO	10
2.2	CONCEITO DE BENS PÚBLICOS.....	11
2.3	CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS	13
2.3.1	Quanto à titularidade	13
2.3.2	Quanto à destinação	14
2.3.3	Quanto à disponibilidade	16
2.4	REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS	17
2.4.1	Inalienabilidade	17
2.4.2	Impenhorabilidade	19
2.4.3	Não onerabilidade	20
2.4.4	Imprescritibilidade.....	20
3	CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO	22
3.1	HISTÓRICO E ESTRUTURAÇÃO DO SFH	22
3.2	ATUAL CONJUNTURA DO SFH.....	31
3.3	PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO SFH.....	34
4	A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E A IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS IMÓVEIS VINCULADOS AO SFH	36
4.1	ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CEF	36
4.2	O PAPEL DA CEF NA POLÍTICA HABITACIONAL E NO SFH.....	41
4.3	POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS VINCULADOS AO SFH.....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

É sabido que a moradia é um direito que a Constituição Federal de 1988 assegura a todos os cidadãos, sendo esta uma necessidade básica de todo ser humano. No entanto, milhares de pessoas no Brasil vivem em situações precárias de habitação, ou sequer possuem uma moradia, o que afeta diretamente sua qualidade de vida e sua própria dignidade humana.

Devido a esse déficit habitacional e o sonho de aquisição da casa própria, diversas são as ocupações de bens imóveis vazios ou abandonados, o que enseja a propositura por particulares de ações de usucapião desses bens imóveis, com vistas a obter a tutela estatal da posse definitiva do imóvel.

Muitos desses imóveis são pertencentes à Caixa Econômica Federal, que realiza financiamentos por meio do Sistema Financeiro de Habitação, ocorre que nos casos em que os fiduciários não conseguem cumprir com o pagamento das suas prestações, acaba gerando a obrigação a CEF de retomar o bem com a consolidação da propriedade, tendo em vista que, até antes de ser quitado, a propriedade resolutive de tais imóveis pertence a esta.

Nesses casos, quando a CEF retoma o imóvel, o cliente passa a ser fiel depositário do bem, mas em muitos casos esses clientes abandonam as casas, e como a CEF não possui condições de fiscalizar a ocupação de todos os seus imóveis, esses bens ficam à mercê de ocupações irregulares por particulares, dando ensejo a diversas ações de usucapião de particulares que reclamam a propriedade daquele imóvel ocupado.

Ocorre que os bens públicos, nos termos da Constituição Federal e do Código Civil de 2002, possuem a característica da imprescritibilidade, ou seja, esses bens não podem ser adquiridos por usucapião, o que já inviabilizaria essas ações que reclamam a propriedade de imóveis da CEF vinculados ao SFH.

No entanto, existe grande controvérsia na doutrina e na jurisprudência acerca da caracterização desses imóveis pertencentes a CEF e vinculados ao SFH, pelo fato de não haver consonância acerca da classificação desses bens, ou seja, se estes deveriam ou não ser classificados como bens públicos.

Diante desse cenário, o presente trabalho parte do seguinte questionamento: os bens imóveis pertencentes à Caixa Econômica Federal e vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação podem ser objeto de usucapião? Sob esse enfoque, o

presente estudo tem como objetivo geral discorrer sobre a atuação da CEF na Política Nacional de Habitação e seu papel no SFH, analisando se os bens imóveis a ela pertencentes são imprescritíveis ou se podem ser objeto de usucapião.

No primeiro capítulo, iremos analisar o regime jurídico dos bens públicos, apresentando seu conceito, sua classificação e suas características. No segundo capítulo traçaremos as considerações acerca do Sistema Financeiro de Habitação, apresentando seu conceito, sua evolução histórica no país, seu objetivo e seus princípios.

Por fim, no terceiro capítulo, irá ser analisada a Caixa Econômica Federal desde sua origem, apresentando sua evolução histórica, seu papel na política habitacional brasileira e no SFH bem como se pesquisará sobre a possibilidade de usucapião de bens públicos imóveis vinculados ao SFH.

Quanto à metodologia, o presente trabalho utilizará o método dedutivo para compreender a possibilidade de usucapião de bens imóveis pertencentes a CEF no âmbito do SFH. Enquanto procedimento, utilizará o método histórico, para observar a evolução do SFH e da CEF, e o método interpretativo, analisando decisões jurisprudenciais acerca da imprescritibilidade dos bens imóveis pertencentes a CEF. Por última, como técnica de pesquisa, será utilizada a revisão bibliográfica e documental, de modo construir o referencial teórico a partir de doutrinas, jurisprudências, revistas e artigos especializados na temática.

O trabalho justifica-se diante da necessidade de um posicionamento uniforme acerca da possibilidade de usucapião dos bens imóveis pertencentes à CEF, pois diversas ações nesse sentido são protocoladas nos tribunais brasileiros, que não raramente decidem de maneira diversa para casos semelhantes. O interesse em estudar a questão decorre do fato do pesquisador ser funcionário da CEF e trabalhar no setor de habitação, no qual se depara, cotidianamente, com casos de inadimplência nos financiamentos que originaram ocupações nos imóveis pertencentes à CEF.

2 BENS PÚBLICOS

Inicialmente, de modo a entender as características dos bens imóveis pertencentes à Caixa Econômica Federal, necessário se faz apresentar as delimitações acerca do domínio público, conceituando os bens públicos em si e apresentando sua classificação, suas características e seu regime jurídico, conforme será feito a seguir.

2.1 DOMÍNIO PÚBLICO

Inicialmente, para uma melhor compreensão da matéria, necessário se faz estabelecer uma análise da compreensão do que seja domínio público. Na lição de Mazza (2012), a expressão domínio público, de forma restrita, significa o conjunto de bens móveis e imóveis, corpóreos ou incorpóreos, que pertencem ao Estado. Desse modo, em uma primeira aproximação, pode-se afirmar que o domínio público é constituído pelo conjunto dos bens públicos, do patrimônio atribuído pelo ordenamento jurídico às pessoas componentes da organização estatal.

Di Pietro (2014), por sua vez, afirma que a expressão domínio público possui vários significados. O primeiro, em acepção ampla, engloba todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno; o segundo, em sentido menos amplo, abrange os bens de uso comum do povo e os de uso especial; e o terceiro significado, em acepção restrita, é utilizado especialmente para os bens que teriam o povo como seu titular.

Nessa perspectiva, percebe-se que o domínio público compreende não apenas os bens das pessoas jurídicas de direito público interno, abrangendo também os demais bens que, por sua utilidade coletiva, merecem a proteção do direito público, a exemplo das águas, das jazidas e das florestas.

O domínio público, portanto, significa o poder de senhorio que o Estado possui sobre os bens públicos, assim como a capacidade de regulação estatal sobre os bens do patrimônio privado. Essa noção *lato sensu* de domínio público decorre do chamado “domínio eminente”, que é o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas de seu território. No entanto, o domínio eminente exercido pelo Estado não quer dizer que este detenha a propriedade de todos os bens existentes em seu território, visto que os bens públicos pertencem ao Estado,

mas os bens privados estão submetidos a uma regulação jurídica estatal (MAZZA, 2012).

Já em sentido estrito, a expressão domínio público compreende o conjunto de bens móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos, pertencentes ao Estado. A partir desta última acepção, portanto, domínio público significa o mesmo que patrimônio público (ALEXANDRINO E PAULO, 2015).

Consoante o entendimento de Meirelles (2011), os bens públicos estão relacionados com o domínio público, significando que o Estado exerce o poder de dominação sobre todos os bens de seu patrimônio. Deve-se ressaltar, entretanto, conforme a lição de Mazza (2012), que a expressão “bem público” é mais abrangente do que “domínio público” porque existem bens públicos que são regidos por princípios do direito privado.

2.2 CONCEITO DE BENS PÚBLICOS

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015), na doutrina administrativista não há um conceito uniforme de “bem público”. Parte da doutrina entende que a definição de bem público deve ser extraída da observação do regime jurídico a que determinado bem esteja sujeito. Para outra parte, a natureza jurídica da pessoa proprietária do bem deve ser considerada como o fator determinante do enquadramento deste bem como público ou privado. Ainda, outra parcela da doutrina entende que deve ser reconhecida a predominância da natureza jurídica da pessoa proprietária, em alguns momentos, e outros a utilização do bem.

Mazza (2012) aduz que a legislação administrativa brasileira não apresenta uma definição satisfatória para o instituto dos bens públicos, dando margem para grande divergência na doutrina e na jurisprudência. O Código Civil de 2002 possui todo o Capítulo III, do Livro II, intitulado “Dos Bens”, dedicado à disciplina normativa dos bens públicos (arts. 98 a 103).

A partir do que dispõe o próprio Código Civil de 2002, em seu art. 98, “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Diante disso, partindo do que prescreve o referido artigo, Cretella Júnior (1984) *apud* Di Pietro (2014, p. 746), apresenta a conceituação dos bens públicos, definindo-os como sendo:

[...] o conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Na definição de Meirelles (2011), os bens públicos “são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertencem a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”.

Nesse mesmo entendimento, discorre Filho (2009, p.1157):

Podemos conceituar bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam 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, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas. Os elementos do conceito que já anteriormente apresentávamos foram sufragados pelo art. 98 do Código Civil, como é fácil concluir.

Sob esse enfoque, cabe ressaltar que aqueles bens que pertencem às pessoas jurídicas da Administração indireta e às pessoas jurídicas de direito privado que estiverem ligados à prestação de algum serviço público também devem seguir as regras do regime de bens públicos.

Desse modo, os bens de uma empresa pública e de sociedade de economia mista prestadora de serviço público, assim como de fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado, desde que sejam utilizados na prestação de determinados serviços públicos, devem sujeitar-se às regras do regime de bens públicos.

Portanto, consoante as normas do direito positivo brasileiro, só são formalmente bens públicos aqueles bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público, ou seja, somente possuem bens públicos propriamente ditos a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas de natureza autárquica (ALEXANDRINO E PAULO).

A partir dessas definições, pode-se entender que os bens públicos são todos aqueles bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público, ou seja, aqueles pertencentes à Administração direta, às autarquias e fundações públicas de direito público, bem como aqueles que, embora não pertençam a esses entes, estejam afetados à prestação de determinados serviços públicos, como no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, podendo, assim, serem bens de qualquer natureza: corpóreos, incorpóreos, móveis, imóveis, semoventes, etc.

2.3 CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Segundo lecionam Alexandrino e Paulo (2015), os bens públicos são tradicionalmente classificados levando-se em consideração três aspectos distintos: quanto à titularidade, quanto à destinação e quanto à disponibilidade.

2.3.1 Quanto à titularidade

Quanto à natureza da pessoa titular, os bens públicos podem ser federais, estaduais, distritais ou municipais, conforme pertençam, respectivamente, à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, ou a suas autarquias ou fundações de direito público.

Nesse sentido, nos termos do art. 20 da Constituição Federal de 1988, que traz um rol exemplificativo, são bens da União os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos, as terras devolutas, os lagos, rios e correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado ou sirvam de limites com outros países, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

Segundo a mesma norma, também são bens da União as ilhas fluviais, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e costeiras, os recursos naturais da plataforma continental, o mar territorial e os terrenos de marinha e seus acrescidos, os potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais, inclusive os do subsolo, as cavernas e sítios arqueológicos, e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Em relação aos bens estaduais, dispõe o art. 26 da Carta Magna de 1988, também em rol exemplificativo, que incluem-se entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, exceto as

decorrentes de obras da União; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; e as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

De acordo com Mazza (2012), a Constituição Federal de 1988 não faz referência aos bens públicos dos Municípios, devendo ser assim considerados todos aqueles onde se encontrem instalados repartições públicas municipais, bem como os equipamentos destinados à prestação dos serviços públicos de competência municipal. Pertencem aos Municípios, ainda, as estradas municipais, ruas, parques, praças, logradouros públicos e outros bens da mesma espécie.

2.3.2 Quanto à destinação

Nos termos do art. 99 do Código Civil de 2002, considerando o objetivo a que se destinam, os bens públicos são classificados em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, conforme se vê, *in verbis*:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Nessa perspectiva, consideram-se bens de uso comum do povo aqueles bens que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem a necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração. Dentre esses bens, estão incluídas as ruas, praças, estradas, águas do mar, os rios navegáveis e as ilhas oceânicas (DI PIETRO, 2014).

Conforme Alexandrino e Paulo (2015), os bens de uso comum do povo são aqueles que, em regra, são colocados à disposição da população gratuitamente;

no entanto, nada impede que seja exigida uma contraprestação por parte da Administração pública para sua utilização. Segundo os autores, um exemplo rotineiro de utilização remunerada de bem de uso comum do povo é a cobrança de estacionamento rotativo em áreas públicas pelos Municípios.

Esses bens, apesar de serem destinados à população em geral, sujeitam-se ao poder de polícia do Estado, consubstanciado na regulamentação, na fiscalização e na aplicação de medidas coercitivas, as quais visam à conservação da coisa pública e à proteção do usuário.

Compreende-se, portanto, que os bens de uso comum do povo são aqueles que toda a população pode utilizar, os quais estão destinados à utilização geral de toda a sociedade, podendo estes serem federais, estaduais ou municipais. Desse modo, todos os lugares abertos à utilização pública possuem esse caráter, devendo-se ressaltar, no entanto, que o poder público pode disciplinar a sua utilização, como por exemplo, fechamento de praças a partir de certo horário, fechamento de viadutos nos finais de semana, cobrança por estacionamento em vias públicas, etc.

Já os bens de uso especial, conforme Alexandrino e Paulo (2015), “são todos aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. São os bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público utilizados para a prestação de serviços públicos (em sentido amplo)”.

Tem-se como exemplos de bens de uso especial os imóveis onde estão instaladas repartições públicas, os bens móveis utilizados pela Administração, museus, bibliotecas, veículos oficiais, terras dos silvícolas, cemitérios públicos, aeroportos, mercados e as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (DI PIETRO, 2014).

Nesse sentido, compreende-se que os bens de uso especial são todos aqueles destinados especialmente à prestação de serviços públicos, sendo, desse modo, os instrumentos necessários para a prestação do serviço público. São, portanto, todas as coisas móveis, imóveis, corpóreas e incorpóreas utilizadas pela Administração pública para o desempenho de suas atividades e consecução de seus fins.

Por último, são considerados bens dominicais todos aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de

direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades. Desse modo, são todos aqueles que não possuem uma destinação pública definida, os quais podem ser utilizados pelo Estado para fazer renda. Assim, todos os bens que não se enquadram como de uso comum do povo ou de uso especial são bens dominicais (ALEXANDRINO E PAULO, 2015).

Denota-se, portanto, que os bens dominicais são aqueles bens próprios do Estado como objeto de direito real ou pessoal, os quais não estão enquadrados como bens de uso comum ou especial, que podem ser utilizados pelo Estado para fazer renda.

2.3.3 Quanto à disponibilidade

No que se refere à disponibilidade, os bens públicos podem ser classificados como indisponíveis por natureza, patrimoniais indisponíveis e patrimoniais disponíveis.

Conforme lecionam Alexandrino e Paulo (2015), os bens indisponíveis por natureza são aqueles que, devido à sua natureza não patrimonial, não podem ser alienados ou onerados pelas entidades a que pertencem. São, portanto, aqueles bens de natureza não patrimonial, os quais são insuscetíveis de alienação pelo poder público, e como regra geral, são bens absolutamente indisponíveis, como os mares, os rios, as estradas, etc.

Já os bens patrimoniais indisponíveis são aqueles dotados de uma natureza patrimonial, mas que, por pertencerem às categorias de bens de uso comum do povo ou de uso especial, permanecem legalmente inalienáveis enquanto mantiverem essa condição. Nesse sentido, são bens patrimoniais indisponíveis os bens de uso especial e os bens de uso comum suscetíveis de avaliação patrimonial, sejam móveis ou imóveis, como por exemplo os prédios das repartições públicas, os veículos oficiais, as escolas públicas, as universidades públicas, os hospitais públicos, etc. (MAZZA, 2012).

Por último, os bens patrimoniais disponíveis são todos aqueles que possuem natureza patrimonial e, por não estarem afetados a certa finalidade pública, podem ser alienados, na forma e nas condições que a legislação estabelecer. Nesse sentido, os bens patrimoniais disponíveis correspondem aos bens dominicais, visto que são exatamente aqueles que nem se destinam ao público

em geral (não são de uso comum do povo), nem são utilizados para a prestação de serviços públicos em sentido amplo, ou seja, não são bens de uso especial (ALEXANDRINO E PAULO).

Feitas as considerações acerca dos aspectos que classificam os bens públicos, passa-se a analisar o regime jurídico a qual estes bens estão subordinados, conforme será visto adiante.

2.4 REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS

Os bens públicos são dotados de um regime jurídico especial que os diferencia dos bens particulares, no qual as principais características normativas desse regime diferenciado se expressam em quatro atributos fundamentais, quais sejam: inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade (MAZZA, 2012).

Na lição de Justen Filho (2014), os bens públicos estão subordinados ao regime de direito público, o que significa a restrição à incidência dos institutos e normas do direito privado. Contudo, isso não significa dizer que existe um regime jurídico único para todos os bens públicos, existindo diversos regimes, os quais variam de acordo com as características e finalidades dos bens.

Desta feita, pode-se entender o regime jurídico como o conjunto de regras que regem a aquisição, administração, exploração e alienação dos bens públicos. A existência desse regime, diferente do regime geral que se aplica aos bens privados, justifica-se pela existência de determinadas regras que são aplicadas apenas aos bens públicos.

2.4.1 Inalienabilidade

O atributo da inalienabilidade significa que os bens públicos não podem ser vendidos livremente, tendo em vista que a legislação determina condições e procedimentos especiais para a venda de tais bens. Desse atributo, decorre a conclusão de que os bens públicos não podem ser embargados, hipotecados, desapropriados, penhorados, reivindicados, usufruídos e nem podem ser objeto de servidão (MAZZA, 2012).

No entanto, deve-se ressaltar que a inalienabilidade não é absoluta, pois nos termos do art. 100 do Código Civil de 2002, “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”, e do art. 101 do mesmo diploma legal, que prescreve que “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

Nesse sentido, conforme Di Pietro (2014, p. 750):

A inalienabilidade, no entanto, não é absoluta, a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como os mares, praias, rios navegáveis; os que sejam inalienáveis em decorrência de destinação legal e sejam suscetíveis de valoração patrimonial podem perder o caráter de inalienabilidade, desde que percam a destinação pública, o que ocorre pela desafetação, definida, por José Cretella Júnior (1984, p. 160-161) como o “fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado”.

Seguindo esse entendimento, de acordo com Justen Filho (2014), “a afetação é a subordinação de um bem público a regime jurídico diferenciado, em vista à destinação dela à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive a inalienabilidade”. Portanto, enquanto mantiver a afetação, os bens de uso comum e os bens de uso especial estarão subordinados aos regimes jurídicos correspondentes.

Segundo o mesmo autor (2014), a desafetação é o desligamento do bem da estrutura institucional e organizacional do Estado. É um ato unilateral, que depende de autorização legislativa, por meio do qual o Estado altera o regime jurídico aplicável ao bem público, submetendo ao regime de bem dominical. Nesse caso, o bem continua a ser público, mas deixa de ser aplicado para o desempenho das funções próprias do Estado.

Nesse sentido, pode-se entender que a afetação consiste em conferir ao bem público uma destinação. Em contrapartida, a desafetação consiste em retirar do bem aquela destinação que fora anteriormente conferida a ele. Por não possuírem nenhuma destinação pública, os bens dominicais não estão afetados, sendo os únicos, portanto, que não precisam ser desafetados para que ocorra sua alienação.

Conforme José Santos Carvalho Filho (2009, p. 1083):

Afetação é o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a desafetação é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior.

Diante disso, pode-se perceber que, em regra, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial são inalienáveis, pois são afetados a uma finalidade pública. Em contrapartida, os bens dominicais são alienáveis, conforme as regras que determinam a lei, tendo em vista que não possuem destinação pública. Desse modo, como *aduz* Mazza (2012 p. 3562), “o mais apropriado é falar em alienabilidade condicionada ao cumprimento das exigências legalmente impostas”.

Consoante destacam os doutrinadores Alexandrino e Paulo (2015), “Os requisitos para alienação de bens públicos constam da Lei 8.666/1993, que exige demonstração do interesse público, prévia avaliação, licitação e, caso se trate de bem imóvel, autorização legislativa”.

2.4.2 Impenhorabilidade

A impenhorabilidade significa que os bens públicos não podem ser objeto de constrição judicial. Diante disso, a impenhorabilidade decorre da inalienabilidade, tendo em vista que, pelo fato do bem público ser insuscetível de alienação, a penhora sobre este é uma medida inútil (MAZZA, 2012).

Conforme Justen Filho (2014), a impenhorabilidade decorre não apenas da restrição à alienação do bem público no regime de direito público, mas também da disciplina constitucional atinente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, que se dá por meio do regime dos precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal de 1988.

Referido dispositivo constitucional protege os bens públicos da penhora, do arresto e do sequestro, resguardando-os, desse modo, das formas de alienação comuns aos bens privados. Nesse sentido, essa proteção é consequência da alienabilidade condicionada, tendo em vista que os bens públicos não podem ser alienados de forma livre, só podendo ser alienados em casos excepcionais e desde que observadas as condições da lei.

Portanto, como destacam Alexandrino e Paulo (2015), embora os bens públicos sejam impenhoráveis, existe a possibilidade, nas restritas hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988, de ocorrer o sequestro de dinheiro público necessário à satisfação de dívidas constantes de precatórios judiciais.

2.4.3 Não onerabilidade

Onerar um bem significa gravá-lo como garantia, para satisfação do credor no caso de inadimplemento da obrigação. São espécies de direitos reais de garantia sobre coisa alheia o penhor, a anticrese e a hipoteca, nos termos do art. 1.225 do Código Civil. Nesse sentido, os bens públicos não podem ser gravados dessa forma, como garantia em favor de terceiro. Logo, o credor da Fazenda Pública não pode ajustar garantia real sobre bem público, sob pena de nulidade absoluta dessa garantia (ALEXANDRINO E PAULO).

Complementando esse entendimento, Mazza (2012) destaca que a impossibilidade de oneração salvaguarda os bens públicos de gravames de direitos reais de garantia. A oneração significa deixar o bem como garantia para o credor que, em caso de inadimplemento, poderá alienar esse bem ou converter o ato em penhora, caso seja ajuizada uma ação de execução. Desse modo, não estando os bens livres para alienação, a garantia também não se justifica.

2.4.4 Imprescritibilidade

Consoante a lição de Justen Filho (2014), a imprescritibilidade significa que a ausência de exercício das faculdades de usar e fruir dos bens públicos não gera a possibilidade de seu domínio por terceiros mediante usucapião.

A imprescritibilidade significa, portanto, que os bens públicos não estão submetidos à possibilidade de prescrição aquisitiva. Segundo a doutrina majoritária, a exemplo de Di Pietro e Alexandrino e Paulo, a imprescritibilidade é atributo de todas as espécies de bens públicos, incluindo os bens dominicais. A exceção a essa regra está prevista no art. 2º da Lei n. 6.969/81, que admite usucapião especial sobre terras devolutas localizadas na área rural (MAZZA).

A Constituição Federal de 1988 proíbe, expressamente, qualquer tipo de usucapião de imóveis públicos, quer estejam situados na zona urbana (CF, art. 183,

parágrafo 3º), quer estejam na zona rural (CF, art. 191, parágrafo único). No mesmo sentido, o art. 102 do Código Civil de 2002 estabelece que “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Ainda, a súmula 340 do Supremo Tribunal Federal (STF) determina que “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Desse modo, percebe-se que tanto a legislação quanto a jurisprudência vedam expressamente a aquisição de bem público por particulares.

Uma vez entendido o regime dos bens públicos, passa-se agora a traçar as considerações acerca do Sistema Financeiro do Habitação (SFH), de modo a compreender o papel da Caixa Econômica Federal no mercado e a possibilidade usucapião dos bens a ela pertencentes, conforme se fará no próximo capítulo.

3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

Criado e regulamentado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) rege a maioria dos financiamentos imobiliários que ocorrem no Brasil, empregando recursos das contas de poupança ou repassados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no financiamento da aquisição e construção de imóveis residenciais, tendo, para tanto, a Caixa Econômica Federal como sua principal intermediária.

Nesse sentido, passa-se a analisar as características do referido sistema, apresentando seu conceito, evolução histórica no país, seu objetivo e princípios, de modo a compreender, *a posteriori*, o papel da CEF na política habitacional do país, notadamente a possibilidade de usucapião de bens públicos imóveis por particulares.

3.1 HISTÓRICO E ESTRUTURAÇÃO DO SFH

No início do século XX, com a eclosão da Revolução Industrial brasileira, o Brasil passou a se tornar um país predominantemente urbano. A criação de indústrias e o incentivo à produção nacional ocasionou a migração em massa de muitos trabalhadores rurais para os centros urbanos, o que gerou um crescimento descomunal dessas cidades.

Conforme Pagani (2009), a urbanização acentuada pelo aumento populacional foi fator determinante para o crescimento de assentamentos irregulares nas cidades, na qual as periferias dos grandes centros urbanos passaram a ser os locais de moradia das pessoas de renda mais baixa, que construíam seus lares por conta própria em decorrência do precário sistema de urbanismo.

Desse modo, a falta de soluções habitacionais, o intenso processo de industrialização e a insuficiência de renda das famílias contribuíram para que uma grande parcela da população do país passasse a buscar alternativas de moradia, precárias e informais, as quais se localizavam nos arredores dos centros urbanos, moradias estas caracterizadas pela informalidade na posse do terreno, não possuindo também acesso a serviços básicos de infraestrutura urbana, como água potável, esgoto, etc.

Conforme Nogueira *apud* Silva e Tramontina (2013, p. 78):

[...] nesse período republicano anterior à era Vargas, as moradias foram resultado de ações da iniciativa privada e do autofinanciamento, até a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946, órgão federal responsável pelo financiamento da construção de habitações e que, ao mesmo tempo, apoiava a indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento; a Fundação da Casa Popular foi a primeira ação do governo destinada à questão da habitação, promulgada pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, por meio do Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946 e tinha o compromisso de prover residências para a população de baixa renda, mas, seus resultados foram modestos, tendo criado apenas dezessete mil moradias, no espaço temporal de vinte anos de atuação, sendo extinta em 1964.

Diante da necessidade de maiores investimentos habitacionais no país durante o governo militar, a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 criou o Sistema Financeiro de Habitação, tendo como objetivo reduzir o déficit habitacional brasileiro que existia na época, a qual era marcada por um alto nível de desemprego e queda da renda, de modo que o setor imobiliário fosse mobilizado para, através de uma suposta multiplicação de renda e emprego da construção civil, diminuir os efeitos desta crise (SMOLKA *apud* OLIVEIRA, 2014).

A Lei nº 4.380/64, mesmo tendo instituído, de forma contraditória, a correção monetária nos contratos de financiamento imobiliário de interesse social, é considerada uma das mais importantes medidas do governo para o setor habitacional no Brasil, em virtude de ter previsto uma atuação conjunta do Estado, da sociedade civil e dos agentes financeiros para a solução dos problemas de moradia no país.

Nos termos do art. 1º da referida lei, o Sistema Financeiro de Habitação foi instituído para a aquisição da casa própria, com a finalidade de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da moradia, especialmente pelas classes da população de menor renda, por meio da coordenação dos órgãos públicos e da orientação da iniciativa privada.

Para atingir seus objetivos, o SFH utilizou a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que era o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança, e a partir do ano de 1967, passou a utilizar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o qual fora gerado a

partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia (SANTOS *apud* OLIVEIRA, 2014).

Nesse sentido, conforme Almeida (2012, p. 34)

O Sistema Financeiro de Habitação foi estruturado, de início, com fundamento na possibilidade de viabilizar a aquisição da casa própria, atendendo ao interesse social dos indivíduos com menor poder aquisitivo. A casa a ser adquirida pelo mutuário deveria ser de padrão médio, para uso próprio, não podia ser revendida ou usada para fins comerciais, prevendo a lei rescisão contratual em caso de inadimplência ou outro descumprimento. As fontes de recurso eram a Caderneta de Poupança e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço- FGTS.

Percebe-se, portanto, que a lei que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação buscou, inicialmente, tentar solucionar a questão habitacional das classes menos favorecidas através de uma política de habitação que facilitasse a aquisição da moradia a essas pessoas de renda mais baixa, que sofriam com o déficit de habitação diante do crescente aumento populacional nos centros urbanos.

Com a preocupação de aumentar sua popularidade perante os cidadãos, o governo militar que regia o país à época passou a envidar esforços no sentido de desenvolver esse projeto de política urbana. A partir de consideráveis investimentos no setor, iniciou-se no país um processo de verticalização dos grandes centros urbanos, gerando, por consequência, um aumento no número de trabalhadores no ramo da construção civil (PAGANI, 2009).

No âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), com competência para gerir o FGTS bem como o sistema financeiro de saneamento, de modo a promover a construção e aquisição de moradias, especialmente para pessoas de baixa renda. Nesse sentido, o Banco Nacional de Habitação tinha como função gerir os recursos provenientes do FGTS e realizar operações de crédito por intermédio de bancos públicos e privados e de companhias habitacionais e de saneamento (PAGANI, 2009).

O BNH também foi criado pela Lei nº 4.380/64, sendo este uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, tendo, portanto, personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa e gozando de imunidade tributária, possuindo as atribuições de orientar, disciplinar e controlar o

sistema financeiro da habitação, constituindo-se como o principal órgão do Sistema Financeiro de Habitação, conforme preconiza a lei que o instituiu.

De acordo com Bonduki (2008), a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) foi uma resposta do governo militar à intensa crise de habitação do país em decorrência do processo acelerado de urbanização. Diante disso, a criação do BNH buscou, por um lado, conseguir o apoio entre as massas populares urbanas, parcela da população que era um dos principais pilares de sustento do populismo afastado do poder e, por outro, instituir uma política permanente de financiamento habitacional, capaz de estruturar o setor da construção civil em moldes capitalistas, objetivo este que acabou prevalecendo.

Como bem destaca Silva *apud* Ednilson Noal e Rosane Janczura (2011, p. 162):

A intenção principal com o surgimento do BNH era incentivar a indústria de construção civil, na crença de que seus efeitos refletissem positivamente nos demais setores da economia, que se encontravam bastante estagnados. Além disso, o surgimento do BNH era apoiado pelas classes e pelos setores populares, pois teoricamente seria o órgão que lhes financiaria moradias e, ao mesmo tempo, indiretamente, criaria novas alternativas de emprego.

Apesar de possuir o nome de banco, o BNH não atuava diretamente com os clientes, sendo um banco de segunda linha, ou seja, operava por intermédio de bancos privados, públicos e de agentes promotores, como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto. Por ser um agente de fomento ao desenvolvimento de infraestrutura e crédito habitacional, o BNH surgiu como grande esperança para regulamentar e fortalecer uma política sustentável de concessão de crédito no Brasil (MARCANTE, 2014).

Como aduz Oliveira (2014), a criação do BNH está inserida em um contexto de instabilidade política e econômica, com a qual se defrontava o “novo regime” instaurado com o golpe militar de 1964. Além da crise no setor habitacional, o referido período também é marcado pela contenção das massas, que eram vistas como possíveis focos de tensão. A partir da instauração desse novo regime no país, a mão de obra na construção civil passou a ser estimulada com vistas a reduzir o déficit habitacional existente e também para absorver grande parte dos trabalhadores como alternativa de superação da crise econômica.

Pagani (2009) destaca que nessa mesma época e a partir da Lei nº 4.830/64 foram criadas as Companhias de Habitação Popular (COHAB's), instituídas como órgãos operacionais do Sistema Financeiro de Habitação e subordinadas ao Banco Nacional de Habitação, as quais tinham como principal objetivo o de atuar na criação e execução de políticas voltadas à redução do déficit habitacional existente no país por meio do financiamento de moradias para o mercado popular.

Nessa perspectiva, nas palavras de Royer (2009, p. 53):

O primeiro período do BNH e também do SFH correspondeu, portanto, a essa fase de estruturação institucional, com a promulgação das leis do mercado de capitais, da incorporação imobiliária, de medidas de estímulo à indústria da construção, estruturação da poupança voluntária e também da formatação e início de operação do FGTS. A estruturação, de um lado, das COHAB's enquanto agentes promotores públicos, atendendo a faixa de renda mais baixa, de 0 a 3 salários mínimos, e de outro, de agentes financeiros privados, marcou esse primeiro período de funcionamento tanto do BNH quanto do SFH.

Posteriormente, o Banco Nacional de Habitação passou a implementar condições para que a iniciativa privada pudesse cooperar com o Plano Nacional de Habitação e introduzir, paralelamente ao trabalho das COHAB's e cooperativas, a experiência adquirida ao longo dos anos nas empresas imobiliárias e sua capacidade técnica e empresarial de construção. A partir disso, o BNH, que inicialmente era voltado a uma política social de redução do déficit habitacional, passou a assumir funções econômicas de estímulo ao capital privado (OLIVEIRA, 2014).

Desse modo, a realidade que se apresentava é que os programas e os conjuntos habitacionais não atenderam as populações para os quais foram previstos. O Banco Nacional de Habitação passou a priorizar os investimentos para construção de imóveis de alto custo para a população de renda mais alta, no claro objetivo de diminuir os riscos de atraso ou falta de pagamento dos empresários donos das grandes empreiteiras, que eram responsáveis pela construção dessas moradias (OLIVEIRA, 2014).

Por outro lado, segundo a mesma autora, as habitações populares ficaram a cargo de pequenas e médias empresas, as quais foram obrigadas a reduzir seus custos na construção, contexto em que estas se utilizavam de materiais

de baixa qualidade nas obras, o que depreciava as condições de habitabilidade do segmento da população que possuía menor renda (OLIVEIRA, 2014).

Nesse sentido, conforme Bonduki (2008, p. 73), embora a produção habitacional da época tenha sido bastante significativa:

[...] ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX. [...] No período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira.

Deve-se destacar, ainda, que o milagre econômico, tão difundido no governo de Ernesto Geisel entre os anos 1974 e 1979, se mostrou uma verdadeira farsa, agravando os índices de inflação no país, gerando diminuição no crescimento econômico, aumento da dívida externa e, em decorrência disso, a diminuição nos investimentos do governo para fomento do setor habitacional (FERREIRA E PAGLIARINI).

Nessa perspectiva, conforme Silva e Tramontina (2013), na década de 1980, em consequência da crise econômica e da inflação extremamente elevada, que determinaram o arrocho salarial e geraram a queda no poder aquisitivo da população, os índices de inadimplência que atingiram o Sistema Financeiro de Habitação culminaram com a extinção do Banco Nacional de Habitação por meio do Decreto-lei nº 2.291/1986, o qual foi incorporado à Caixa Econômica Federal, que assumiu algumas de suas funções, conforme será visto no próximo capítulo.

Como bem assevera Perlman *apud* Noal e Janczura (2011, p. 163), o fracasso da intervenção do Estado nesse período:

[...] deve-se principalmente à inadimplência dos moradores dos conjuntos residenciais construídos, já que o sistema de financiamento dependia dos lucros auferidos que deveriam aumentar o futuro suprimento de recursos para a construção de moradias. Além disso, ao invés de melhorar as condições de moradia da população ocasionaram grandes problemas, na medida em que esses conjuntos foram construídos em áreas distantes dos centros urbanos, do mercado de trabalho e do comércio, sem um sistema de transporte público adequado e sem os equipamentos de saúde e educação básicos para a população. Assim, ao contrário de contribuírem para amenizar a questão social esse tipo de política contribuiu para aprofundá-la.

Complementando esse entendimento, Royer (2009) destaca que os elevados encargos mensais, a queda acentuada dos salários dos trabalhadores e a grande inadimplência daí decorrente, a significativa diminuição na arrecadação do FGTS, originada principalmente pela redução dos salários, o desemprego, os saques elevados das contas do fundo e a crescente informalização da economia são os fatores que impactaram na decadência do equilíbrio econômico-financeiro do Banco Nacional de Habitação.

Nesse contexto, Costa (2005) *apud* Pagani (2009, p. 102-103) assevera que:

A tentativa representada pelo Sistema Financeiro de Habitação, a partir de meados dos anos 1960, só se viabilizou economicamente para as camadas de renda média e alta da população, o que em muito contribuiu para a associação entre legalidade e privilégio, mediada por um mercado imobiliário elitizado e excludente. À margem dessa legalidade, em seus interstícios e entorno, formou-se o restante da cidade, seus bairros, ocupações, cortiços e favelas [...].

Nota-se, pois, que além da inadimplência, a edificação dos conjuntos de habitações populares em áreas distantes dos centros urbanos, longe do mercado de trabalho e do comércio, a má gestão e as benesses que passaram a ser direcionadas às classes sociais mais privilegiadas foram fatores que levaram à crise do SFH e a consequente extinção do Banco Nacional de Habitação.

De acordo com Bonduki (2008), esse processo teve grande impacto no SFH, reduzindo a sua capacidade de investimento em virtude da retração dos saldos do FGTS e da poupança bem como do forte aumento na inadimplência, gerado pelo cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários.

Pagani (2009) destaca que “o Sistema Financeiro de Habitação produziu milhares de unidades habitacionais, porém por tratar a habitação como mercadoria nos moldes capitalistas, deixou de atender a população de baixa renda”, distanciando-se, assim, de sua finalidade inicial, que era atender às classes menos favorecidas da população.

Denota-se, desse modo, que a política implementada pelo Banco Nacional de Habitação pouco contribuiu para enfrentar o problema inicial a que fora proposto, que era resolver o déficit habitacional que atingia a população com renda mais baixa. No entanto, como aduz Bonduki (2008), apesar das críticas ao BNH e ao

sistema por ele preconizado, sua importância para o país é indiscutível, pois o período de atuação do órgão, que durou de 1964 a 1986, foi o único em que se pode afirmar que o Brasil teve, efetivamente, uma Política Nacional de Habitação.

Durante o período de sua existência, o BNH financiou cerca de 4,8 milhões de habitações, número este que equivale a 25% do incremento de moradias construídas no Brasil entre os anos de 1964 e 1986. Foram financiadas moradias para todas as faixas de renda através das Companhias de Habitação Popular (COHAB's). No entanto, apenas 20% do total de financiamentos concedidos foram destinados às famílias de baixa renda (CHAFFUN *apud* TREZCINSKI; GIACOMINI; FLOR, 2015).

Entre a extinção do Banco Nacional de Habitação no ano de 1986 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, o setor do governo federal encarregado da gestão da política habitacional no país esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, o que demonstra a descontinuidade e a ausência de estratégias para combater o problema habitacional no Brasil (BONDUKI, 2008).

Nesse processo, o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente assumiu a função de formulação da política habitacional e desenvolvimento urbanístico no país. O Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN) passaram a ser os órgãos controladores do SFH, ficando a cargo do primeiro as funções de orientação, disciplina e controle, e ao segundo coube a fiscalização das instituições financeiras que integravam o sistema. A gestão do FGTS e a administração dos contratos ativos e passivos ficou a cargo da Caixa Econômica Federal, a qual incorporou os bens móveis e imóveis e o quadro de pessoal do extinto BNH (ROYER, 2009).

Com o fim do regime militar, o retorno do regime democrático na década de 1980 trouxe consigo a esperança de novos horizontes, contexto em que a população clamava pelos seus direitos sociais básicos, reivindicações estas que refletiam no direito à moradia, ao saneamento básico e à melhoria da qualidade e das condições de vida nas cidades (AZEVEDO *apud* NOAL E JANCZURA, 2011).

A extinção do BNH coincidiu com o período de estabilização de preços ocorrida após o Plano Real e com a nova concepção de política de desenvolvimento que passou a predominar no Brasil a partir dos anos 1990, de modo que o governo federal passou a repensar a política habitacional do país, criando e extinguindo

inúmeros ministérios, secretárias e linhas de financiamento com o objetivo de equacionar a questão habitacional (NOAL E JANCZURA, 2011).

Neste cenário, passou a ser mais intensa a necessidade de recursos para financiar a questão habitacional, de modo que os ativos não partissem apenas dos cofres do governo federal, mas através da contribuição de outros entes e da própria sociedade organizada. Desta feita, diversos Municípios e Estados, além da própria União, criaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, principalmente recursos orçamentários, para fazer frente à situação, inaugurando, assim, uma nova fase na política habitacional no país, que fora denominada de pós-BNH (BONDUKI, 2008).

Esta fase pode ser qualificada como um período de transição, pois foi o momento em que a estratégia nacional de enfrentamento da questão da habitação deixou de ser apenas nacional, passando a fragmentar-se, de forma criativa, entre os Estados e Municípios (ROYER, 2009).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o direito à cidadania foi privilegiado e uma série de direitos sociais foram protegidos pelo texto constitucional. No entanto, o direito à moradia, que era uma das principais metas do Sistema Financeiro de Habitação, só foi inserido na Carta Magna de 1988 no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, passando esse direito a constar no rol dos direitos sociais.

Nos anos seguintes à promulgação dessa emenda, várias foram as tentativas do governo em resolver a questão habitacional no país: em 1990 foi lançado o Plano de Ação Imediata para Habitação, o qual tinha objetivo de financiar 245 mil habitações totalmente custeadas com recursos do FGTS; entre 1992 a 1995 incluiu-se o da Carta de Crédito Individual; no ano de 2001, a Lei nº 10.188 criou o programa de Arrendamento Residencial, que era destinado à população de baixa renda; já em 2004, por meio da Lei nº 10.998, foi alterado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (SILVA *apud* FERREIRA E PAGLIARINI, 2009).

Tendo a Constituição Federal de 1988 tornado a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo, passou a ocorrer no Brasil, então, uma progressiva transferência de atribuições relativas à questão habitacional para os Estados e Municípios. Nesse cenário, a crescente mobilização popular pelo direito à moradia ampliou a pressão sobre os Estados e Municípios para, juntamente com a

União, buscarem soluções para a questão habitacional, acentuando a tendência de descentralização dos programas de habitação (BONDUKI, 2008).

Diante dessas mudanças ocorridas após a extinção do Banco Nacional de Habitação, percebe-se que embora este tenha falhado na missão para qual foi instituído, que era a de reduzir o déficit habitacional que atingia a população de baixa renda, sua atuação foi de fundamental importância para a solidificação da política habitacional no país, sendo o órgão precursor da política atualmente vigente.

3.2 ATUAL CONJUNTURA DO SFH

Após a extinção do BNH e seguindo os planos de estabilização da economia do país, o Conselho Monetário Nacional passou a moldar o SFH tal como ele se encontra nos dias de hoje. Conforme visto, em 1986, o SFH sofreu modificações com a edição do Decreto-lei nº 2.291/1986, que extinguiu o BNH, distribuindo suas funções entre o então existente Ministério de Desenvolvimento Urbano, o Banco Central do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Originariamente, o Sistema Financeiro de Habitação era estruturado a partir de um diagnóstico financeiro o segmento da população que possuía renda mais baixa, de maneira que nos financiamentos de longo prazo a prestação deveria ser menor e compatível com o salário do trabalhador com vistas a permitir a aquisição da casa própria. Afora isso, o SFH também buscou estimular a indústria da construção civil por meio da criação de empregos, objetivos estes que foram perseguidos até o momento em que a correção monetária sobre as prestações subiu mais que o salário mínimo, gerando a inadimplência dos mutuários.

Em 1997, através da Lei nº 9.514, foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário que, dentre outras finalidades, disciplina a alienação fiduciária de bens imóveis e o financiamento imobiliário em geral. Conforme preconiza a referida lei, as operações do SFI são efetuadas segundo as "condições de mercado", ou seja, as condições são livremente praticadas no mercado de financiamento imobiliário.

Nesse tipo de financiamento, a renda não é oriunda do FGTS nem da caderneta de poupança, mas de investimentos como fundos de pensão, fundos de renda fixa, companhias seguradoras, bancos de investimento. Nota-se, pois, que os financiamentos imobiliários do SFI são aqueles que ocorrem fora das regras do SFH,

não sendo oportuno analisar profundamente o referido sistema, por não ser este o objeto do presente estudo.

Tendo recepcionado algumas atribuições do extinto BNH, o Conselho Monetário Nacional assumiu o controle das cadernetas de poupança e, portanto, do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos, editando, desse modo, algumas normas limitadoras da aplicação de recursos, além de regulamentar os limites do financiamento habitacional. Dentre essas normas, o CMN editou a Resolução nº 1.446 em 1988, estabelecendo que os saldos devedores dos contratos de financiamento habitacional deveriam ser atualizados pelos mesmos índices de correção monetária que incidiam sobre os depósitos de poupança.

No entanto, conforme Malta (2012), com o advento da Lei 8.177/91 foi alterada a forma de reajuste dos depósitos da poupança, os quais ficaram atrelados à Taxa Referencial. Desse modo, devido a essa modificação, todos os contratos firmados no âmbito do SFH tiveram as suas cláusulas de reajuste monetário alteradas, contrariando as disposições da própria lei regente do SFH, a qual determina que a correção monetária deve ser expressa através de índice correspondente à desvalorização inflacionária.

Atualmente, o Sistema Financeiro de Habitação rege a maioria dos financiamentos imobiliários que ocorrem no Brasil, empregando, para tanto, recursos das contas de poupança ou repassados pelo FGTS no financiamento da aquisição e construção de imóveis residenciais, sendo voltado principalmente para a população de baixa renda. O FGTS somente pode ser utilizado em financiamentos que se enquadrem regularmente nas normas no SFH na data de sua contratação.

Os financiamentos de imóveis por meio do SFH contam com regras estipuladas pelo governo federal e são fiscalizados pelo Banco Central. Nesse sistema, os recursos oriundos da Caderneta de Poupança e do FGTS são emprestados àqueles que pretendem adquirir um imóvel, por meio de taxa de juros que podem chegar até 12% ao ano (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

Os valores dos limites dos financiamentos sob a égide do SFH são periodicamente atualizados pelo Conselho Monetário Nacional, e desde 25 de junho de 1998 passou a ser permitida a concessão de mais de um financiamento por pessoa no âmbito do SFH, desde que seja constatada a capacidade de pagamento do contratante.

A correção monetária das prestações do financiamento é feita a partir do mesmo índice que corrige a caderneta de poupança, e os contratos que tenham valores acima do teto, devem ser regidos pelas normas do Sistema Financeiro Imobiliário, que possui taxas mais altas e definidas livremente pelo mercado.

A adesão ao SFH é realizada por meio de um contrato de mútuo – que é aquele em que uma das partes transfere uma coisa fungível para a outra, ficando obrigado a devolver-lhe coisa do mesmo gênero, quantidade e qualidade – ou por meio de alienação fiduciária, que se dá quando o devedor/fiduciante contrata a transferência ao credor da propriedade resolúvel do imóvel, seguindo o que prescreve o art. 22 da Lei 9.514/97. Desse modo, por ser um instrumento de efetivação e ampliação do direito à moradia, grande parte da população especialmente os de renda mais baixa, recorrem ao SFH como alternativa para aquisição do imóvel próprio (NOAL E JANCZURA, 2011).

A partir de 25 de junho de 1998, o trabalhador passou a poder utilizar seu FGTS na amortização/liquidação ou no pagamento de parte do valor das prestações, do primeiro financiamento ativo contratado no âmbito do SFH, desde que na data da aquisição do imóvel algumas condições fossem cumpridas, quais sejam: que o trabalhador não seja titular de outro financiamento ativo concedido no âmbito do SFH, localizado em qualquer parte do território nacional; e não seja proprietário ou promitente comprador, usufrutuário, possuidor ou cessionário de outro imóvel residencial, concluído ou em construção, no mesmo município onde exerça sua ocupação principal ou no mesmo município de sua residência (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

Além disso, para ter direito ao financiamento, o trabalhador deve possuir no mínimo três anos de trabalho sob o regime do FGTS, somando-se os períodos trabalhados, sejam estes consecutivos ou não, na mesma empresa ou em empresas diferentes.

Diante disso, nas situações em que o agente financeiro promova o enquadramento do financiamento com o objetivo de atender às exigências do SFH para contratações da mesma espécie, é possível a utilização do FGTS para amortização ou liquidação da dívida, desde que o financiamento e o imóvel atendam às condições do SFH na data do novo enquadramento do financiamento, dentre as quais se destaca a observância aos limites máximos de valor do imóvel e de

financiamento, devendo estas serem atestadas por meio de uma nova avaliação do imóvel (NOAL E JANCZURA, 2011).

Percebe-se, então, que a extinção do BNH em 1986 não extinguiu o Sistema Financeiro de Habitação, o qual continua operando com os recursos inicialmente a ele destinados por meio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e pelo FGTS. Os passivos e ativos do sistema foram transferidos para a Caixa Econômica Federal após a extinção do BNH, a qual, desde então, vem participando da operacionalização do SFH como agente financeiro, no caso do SBPE, e como agente financeiro e agente operador, no caso do FGTS (ROYER, 2009).

Deve-se ressaltar, ainda, que os contratos regidos pelo Sistema Financeiro da Habitação devem obedecer a todos os princípios dirigidos aos contratos privados submetidos às normas de Direito Civil. O que os diferencia é que os contratos sob égide do SFH são informados, precipuamente, pelo interesse público. Diante disso, necessário se faz analisar os princípios que orientam o SFH, conforme será feito a seguir.

3.3 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO SFH

Os contratos em geral, inclusive aqueles que são vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação, são regidos por determinados princípios jurídicos. A jurisprudência pátria, especialmente a do Superior Tribunal de Justiça (STJ), identifica os seguintes princípios específicos orientadores do SFH: boa-fé, transparência, interpretação do contrato em benefício do mutuário e vulnerabilidade do mutuário.

Os referidos princípios foram dispostos no julgamento do REsp 0157841, de relatoria do Ministro José Delgado, DJU 27.04.1998, p. 107, que por unanimidade, dispôs que:

Nos contratos regidos pelo Sistema Financeiro da Habitação há de se reconhecer a sua vinculação, de modo especial, além dos gerais, aos seguintes princípios: a) o da transparência, segundo o qual a informação clara e correta e a lealdade sobre as cláusulas contratuais ajustadas, deve imperar na formação do negócio jurídico; b) o de que as regras impostas pelo SFH para a formação dos contratos, além de serem obrigatórias, devem ser interpretadas com o objetivo expresso de atendimento às necessidades do mutuário,

garantindo-lhe o seu direito de habitação, sem afetar a sua segurança jurídica, saúde e dignidade; c) o de que há de ser considerada a vulnerabilidade do mutuário, não só decorrente de sua fragilidade financeira, mas, também, pela ânsia e necessidade de adquirir a casa própria e se submeter ao império da parte financiadora, econômica e financeiramente muitas vezes mais forte; d) o de que os princípios da boa-fé e da equidade devem prevalecer na formação do contrato (STJ, AgRg no REsp 709.160/SC, 4ª Turma, julgado em: 16.05.2006, DJU 29.05.2006).

Desse modo, os contratos vinculados ao SFH devem prezar pela transparência, nos quais a informação deve ser clara e correta, de forma a garantir a lealdade sobre as cláusulas contratuais ajustadas. Os referidos contratos também devem ser interpretados com o objetivo expresso de atendimento das necessidades do mutuário, de maneira a garantir-lhe o direito de habitação, sem, no entanto, afetar a segurança jurídica, sua saúde e dignidade.

Ainda, o mutuário deve ser respeitado nessa relação contratual, por estar em posição de vulnerabilidade, a qual não decorre apenas de sua fragilidade financeira, mas também diante de suas necessidades que, não raramente, o fazem concordar com todas as cláusulas impostas. Por último, a boa-fé e a equidade devem prevalecer na formação do contrato, determinando que as condutas dos contratantes sejam baseadas na ética, na cooperação mútua e na lealdade.

Consoante a lição de Malta (2012), atualmente prevalece a teoria da instrumentalidade do contrato, que se manifesta de forma clara nos pactos em que o interesse público se sobrepõe, como ocorre nos contratos vinculados ao SFH. Além disso, a função social desses contratos refere-se ao seu direcionamento para uma finalidade que ultrapasse os interesses meramente privados. Este objetivo é limitado na medida em que sirva ao meio social ou com ele se coadune.

Percebe-se, pois, que o Sistema Financeiro de Habitação procurou manter o caráter social, seguindo os objetivos para que foi proposto. Nesta senda, conforme já visto, a Caixa Econômica Federal atua como principal agente financeiro nos contratos vinculados a esse sistema. Passa-se, agora, a analisar o papel da Caixa Econômica Federal no mercado financeiro, para analisar se os bens imóveis a ela pertencentes e vinculados ao SFH são dotados de imprescritibilidade e, portanto, insuscetíveis de, sofrerem usucapião.

4 A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E A IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS IMÓVEIS VINCULADOS AO SFH

Uma vez entendidos o regime jurídico dos bens públicos e as características do Sistema Financeiro de Habitação no país, passa-se agora a analisar a atuação da Caixa Econômica Federal no mercado brasileiro, notadamente no setor habitacional, apresentando a origem e a evolução da instituição, suas características, atuação no setor e discorrendo sobre a possibilidade de usucapião de bens imóveis vinculados ao SFH.

4.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CEF

A origem da Caixa Econômica Federal se deu através da assinatura do Decreto nº 2.723 de 12 de janeiro de 1861 pelo imperador Dom Pedro II, que criou a Caixa Econômica da Corte e um Monte de Socorro, tendo sua primeira sede na cidade do Rio de Janeiro. Desde então, a instituição vem mantendo uma atuação abrangente e diversificada, incorporando atribuições ao longo de sua existência.

Os objetivos iniciais de criação da instituição foram o estímulo à poupança nas camadas menos favorecidas, que não tinham o hábito de poupar, e a concessão de empréstimos sob penhor, tendo o próprio império como avalista, característica essa que a diferenciava das demais instituições financeiras da época, as quais atuavam no mercado sem dar segurança aos depositantes e cobrando juros excessivos dos devedores (LUZIO, 2001).

Ao remunerar com juros de 6% às pequenas economias e empréstimos sob penhor, a finalidade do Decreto nº 2.723/1861 era incentivar a poupança, assegurando a fiel restituição do que pertencesse a cada contribuinte, sob a garantia do governo imperial.

De acordo com Santos (2011), o Monte de Socorro era uma inspiração nos Montes Pios e nos Montes de Piedade europeus, os quais eram uma tábua de salvação para as classes menos favorecidas, que não possuíam acesso a estabelecimentos bancários e, devido a isso, não podiam contrair empréstimos. Nessas instituições, os empréstimos eram tomados com garantia de joias e objetos, a juros razoáveis e prazos também aceitáveis para pagamento.

A partir de então, nobres sem fortuna, senhoras de poucos ganhos, negros pleiteando as alforrias, negros alforriados e pequenos comerciantes que sonhavam em ter condições mais dignas de existência passaram a depositar suas economias na instituição (CARVALHO, 2015).

Conforme Gomes e Freire (2011), em meados do ano de 1871, a maioria dos fregueses da Caixa Econômica da Corte eram pequenos capitalistas que depositavam seu dinheiro na instituição buscando melhores taxas de juros e maiores garantias dos que nas outras instituições financeiras da província. Nesse mesmo ano, a instituição também passou a aceitar depósitos de escravos que ganhavam alguma renda ou doação, os quais poderiam, ao longo do tempo, utilizar dessa poupança para comprar a própria alforria.

Nesse sentido, nas palavras de Santos (2011, p. 171):

[...] um dos fatores preponderantes no processo de criação oficial da Caixa Econômica Federal estava substancialmente relacionado às demandas representadas pelas classes menos privilegiadas, tendo em vista a emergência do atendimento desses setores sociais não considerados e que passaram a clamar, socialmente, por uma atenção especial.

Diante dessa realidade, a demanda de clientes procurando a Caixa Econômica da Corte passou a aumentar consideravelmente, fazendo com que a instituição abrisse, em média, de trinta a quarenta novas cadernetas por dia, chegando a atender cerca de quatrocentas pessoas no estabelecimento. Em vista disso, a corte passou a considerar a abertura de filiais da Caixa em outras províncias do Império (LUZIO, 2001).

Já no ano de 1874, a Caixa Econômica da Corte começaria a se tornar uma instituição de abrangência nacional, diante da autorização de Dom Pedro II para construção de Caixas Econômicas e Montes de Socorro nas províncias do império nos mesmos moldes da que já existia no Rio de Janeiro (CARVALHO, 2015).

No entanto, ao longo da década de 1870, o número de depósitos referentes a recursos destinados à compra de alforrias de escravos passou a aumentar consideravelmente, gerando descontentamento no então ministro da Fazenda, que apesar desse aumento de poupança dos escravos, se queixava da redução do número de depósitos efetuados na Caixa Econômica da Corte, ao

constatar, em 1873, que os depósitos passaram a diminuir e as retiradas a aumentar, o que gerou uma diminuição no saldo bastante significativa (GOMES E FREIRE, 2011).

A situação foi se modificando a partir do ano de 1885, quando o Senado aprovou uma alteração no funcionamento da CEF, estabelecendo que a partir de então só poderiam existir no país bancos públicos de poupança que tivessem sido criados pelo governo e fossem conduzidos por administradores de confiança, o que acarretou em um fomento nos depósitos na CEF, diante da impossibilidade de depósitos nas instituições financeiras concorrentes, de modo a atrair os depósitos dos trabalhadores (BALBINO, 2013).

Sob esse enfoque, como discorre Santos (2011, p. 172):

A Caixa Econômica, nos moldes pensados pelas sociedades da época, e alinhada ao desejo pessoal do imperador D. Pedro II, privilegiava a concessão de empréstimos e o estímulo à poupança por parte de uma população até então tida como imprevidente. Portanto, a Caixa nasceu, substancialmente, do recebimento de pequenas poupanças das classes menos abastadas, incluindo homens e mulheres considerados à margem da sociedade de Corte. Também se incluíam na marginalidade os escravos, que passaram a economizar para pagar suas cartas de alforria. Em contrapartida aos empréstimos, a Caixa garantia o pagamento de juros de 6% a.a.

Posteriormente, em que pese o fim do regime monárquico e o início do período republicano em 1889 se constituir como marco histórico do Brasil, gerando diversas mudanças na organização político-administrativa do país, não ocorreram mudanças substanciais na estrutura e funcionamento das Caixas Econômicas, as quais continuaram com as mesmas funções e objetivos de quando foram instituídas pelo imperador Dom Pedro II (BALBINO, 2013).

No entanto, no aspecto econômico, os primeiros anos do período republicano foram bastante conturbados no país. Em 1898 o número de Caixas Econômicas Federais foi reduzido a cinco, nos estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco. Os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás criaram Caixas Econômicas Estaduais, porém estas tinham atuação limitada a seus territórios (GOMES E FREIRE, 2011).

Conforme Luzio (2001), após esse hiato, somente no ano de 1915, durante o governo do presidente Venceslau Brás, é que ocorreram mudanças

significativas nas Caixas Econômicas Federais, por meio do Decreto nº 11.820, de 15 de dezembro daquele ano, que instituiu um novo regulamento para a instituição.

O novo regulamento instituído pelo Decreto de 1915 ampliou as operações realizadas pelas Caixas Econômicas Federais, tendo em vista que a partir de então estas foram autorizadas a criar um fundo de reserva, o qual seria aplicado na compra e venda de apólices da dívida pública, sendo este limitado a um quarto do saldo devido aos depositantes, de modo a fazer frente à possíveis perdas futuras (GOMES E FREIRE, 2011).

Outra mudança implementada pelo novo regulamento foi em relação aos empréstimos, vez que, a partir de então, as Caixas Econômicas poderiam emprestar sob caução de títulos da dívida pública da União. O Decreto nº 11.820/1915 prescreveu, ainda, que os juros passariam a ser estipulados pelo governo anualmente (BALBINO, 2013).

Posteriormente, já na década de 1930 durante o governo de Getúlio Vargas, a CEF passa a vivenciar mudanças, de modo a se adequar à nova realidade do país, iniciada pela centralização política e administrativa e a intervenção estatal na economia através da política voltada ao fomento da industrialização. A modernização da instituição passou a ser necessária diante situação econômica do país e da crise mundial de 1929 cujos efeitos também afetaram o Brasil (LUZIO, 2001).

No ano de 1931, a instituição inaugurou operações de empréstimo por consignação para pessoas físicas e foi assinada a primeira hipoteca destinada à aquisição de imóveis da CEF no Rio de Janeiro. Já em 1934, por determinação do governo federal, assumiu a exclusividade dos empréstimos sob penhor, extinguindo as “casas de prego”, que eram as casas de penhor operadas por particulares. Nesse mesmo ano, foram instituídas novas regras para depósitos e um conselho superior para fiscalizar todas as Caixas (MINISTÉRIO FAZENDA, 2017).

Como destaca Carvalho (2015, p. 54), “a atuação da CEF na promoção habitacional pelo crédito imobiliário começa na Era Vargas, período em que surgem as primeiras iniciativas de uma política habitacional, ainda que não sistematizada”.

O ano de 1969 é considerado como um dos marcos na história da CEF, tendo em vista que a constituição da Caixa Econômica Federal como empresa pública foi estabelecida pelo Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, que também conferiu à instituição diversas novas obrigações e deveres, com ênfase em

serviços de natureza social, promoção da cidadania e desenvolvimento do país. A partir do referido decreto, houve a unificação das vinte e duas antigas Caixas Econômicas Federais (BALBINO, 2013).

De acordo com Carvalho (2015), a constituição da Caixa Econômica Federal pela unificação dos bancos federais e estaduais reafirmou o incentivo aos hábitos de poupança nas camadas populares e concessão de empréstimos e financiamentos de natureza assistencial.

Conforme fora visto nos capítulos anteriores, no ano de 1986 a CEF incorporou o Banco Nacional de Habitação (BNH), herdando o corpo de funcionários, os bens móveis e imóveis do extinto banco, assumindo também de forma definitiva a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria e financiadora do desenvolvimento urbano no país, especialmente do saneamento básico.

No mesmo ano, com a extinção do BNH, a instituição tornou-se o principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, administradora do FGTS e de outros fundos do Sistema Financeiro de Habitação - SFH. Já no ano de 1990, a CEF iniciou ações para centralizar todas as contas vinculadas do FGTS, que, à época, eram administradas por mais de setenta instituições bancárias.

Atualmente, conforme seu Estatuto próprio, instituído pelo Decreto nº 7.973/2013, a Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira, sob forma de empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda e dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa. A instituição integra o Sistema Financeiro Nacional, realizando serviços bancários, atuando no mercado financeiro e de capitais, especialmente no incentivo à poupança e o fomento ao crédito da chamada “economia popular”, em alinhamento com as políticas sociais do governo federal.

A CEF, ainda, administra fundos e programas federais, especialmente os de habitação e saneamento, atuando como agente operadora e financeira do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Além disso, a instituição administra as loterias federais, tem o monopólio das operações de penhor e é a responsável pelo pagamento do Bolsa Família, Programa de Integração Social (PIS), FGTS e seguro desemprego.

Percebe-se, então, que desde que foi criada, a Caixa Econômica Federal vem se desenvolvendo ao longo de sua trajetória, diversificando e ampliando suas

áreas de atuação. Seu estatuto é renovado sempre que é preciso se adaptar à realidade dos brasileiros, sendo a última atualização realizada no ano de 2013 por meio do Decreto Nº 7.973. Nos dias de hoje, a instituição além de atender a correntistas, trabalhadores, beneficiários de programas sociais e apostadores, também apoia iniciativas artístico-culturais, educacionais e desportivas em todo o país (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017, p. 1).

Os programas habitacionais de maior importância social, financiados pela Caixa Econômica Federal são as casas econômicas e populares. A CEF ficou conhecida como o Banco da Casa Própria, em função de uma atribuição do Governo Federal, dando a entidade a responsabilidade de atuar como o principal agente do SFH.

Esta autorização foi ratificada pelo Decreto-lei nº 759/1969, que trata da unificação das Caixas. Com ela, ampliou-se o leque de operações que abrangem empréstimos habitacionais: financiamento para a compra, construção, ampliação e reforma da casa própria; transferência de recursos a empresas de construção civil, para reforço de capital de giro; e financiamento de obras de infraestrutura ligadas ao desenvolvimento urbano e saneamento básico.

4.2 O PAPEL DA CEF NA POLÍTICA HABITACIONAL E NO SFH

Conforme visto, ao longo de sua história, a Caixa Econômica Federal sempre buscou estar alinhada às necessidades imediatas da população, como poupança, empréstimos, FGTS, PIS, seguro desemprego, benefícios sociais e financiamento habitacional. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986, a CEF passou a figurar como o principal agente financeiro nos contratos vinculados ao SFH, assumindo gestão do FGTS, as operações de crédito externo e incorporando os bens móveis e imóveis do extinto BNH.

No entanto, a CEF assumiu essas novas atribuições quando não havia no país nenhum projeto de reestruturação do SFH, que se encontrava em dificuldades. Tal crise decorria do enxugamento dos financiamentos com o objetivo de recompor o SFH do rombo provocado pelas reduções das prestações no período da ditadura militar, bem como do aumento da pobreza nos anos 1980, que agravava ainda mais a precariedade nas condições de moradia da população de menor renda (CARVALHO, 2015).

Já no governo Collor, que durou de 1990 a 1992, ocorreu a retomada de financiamentos pelo FGTS. No entanto, devido às diversas irregularidades e à grande utilização, que impossibilitou a conclusão de muitos empreendimentos e elaboração de programas, as mudanças ocorridas no SFH nesse período não se mostraram eficazes, tendo efeito contrário, agravando a situação do sistema (BALBINO, 2013).

Com o impeachment de Collor, anos do governo Itamar Franco, de 1992 a 1994, se caracterizaram pelos programas de habitação popular de intervenção de áreas de urbanização precária. Houve nesse período um avanço no setor de habitação, por meio da instituição do financiamento pela CEF direto à pessoa física e ao produtor, o que reduziu a burocracia (FERREIRA, 2009).

Nesse período foram criados os programas de habitação popular Habitar Brasil e Morar Município, que eram operados pela CEF e buscavam financiar obras nos municípios voltados para a população de baixa renda, programas estes que se constituíram como a base dos programas do governo de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, o excesso de exigências reduziu a captação de recursos pelos municípios (SILVA E TRAMONTINA, 2013).

No ano de 1995, já governo Fernando Henrique Cardoso, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos, num contexto de alterações significativas na concepção vigente sobre política habitacional. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias, denominado “Pró-Moradia”, além dos programas intitulados “Carta de Crédito Individual” e “Carta de Crédito Associativa” (FERREIRA, 2009, p. 28-29 *apud* BONDUKI).

Em relação ao papel da Caixa Econômica Federal durante o governo FHC, Cardoso (2003) *apud* Carvalho (2015, p. 65) discorre que:

Neste período, ganha relevo o papel da CEF de mediação entre as determinações das agências econômicas internacionais e sua aplicação nas prefeituras e territórios. A reforma habitacional (esperada desde o fim do BNH) foi realizada. Como resultado houve a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), responsável pela formulação e coordenação da Política Nacional de Habitação, assim como pelas ações nas áreas de saneamento e infraestrutura. Desse modo, o papel da CEF foi limitado ao papel de agente operador do FGTS e agente financeiro do SFH.

Desse modo, percebe-se que a Caixa Econômica Federal passou a figurar como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação, sobretudo administrando o FGTS, como o objetivo de evitar rombos no orçamento da União.

No entanto, embora tenham ocorrido mudanças significativas nesse período, não foi possível criar uma política habitacional efetiva, tendo em vista que a implementação desses programas no governo FHC não melhorou a situação do déficit habitacional do país, principalmente a situação da população de renda mais baixa (BONDUKI, 2008).

É importante destacar que no ano de 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade por meio da Lei nº 10.257/2001, que passou a regulamentar a política urbana prevista na Constituição Federal, estabelecendo os instrumentos para a política urbana municipal, como plano diretor municipal, edificação ou utilização compulsórios, desapropriação com pagamento de títulos, usucapião especial de imóvel urbano, entre outros (OLIVEIRA, 2015).

No ano de 2003, no governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, o qual passou a ser o responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano no país, dentro da qual está a Política de Habitação. No entanto, conforme Bonduki (2008), apesar do avanço que representou a criação do ministério, deve-se ressaltar que “uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda”.

Após a crise financeira de 2008, o governo Lula buscou adotar medidas para manter o ritmo de desenvolvimento que o país vinha apresentando desde a criação do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007. A CEF, então, passou a aumentar o volume de crédito disponível, enquanto os bancos privados diminuíram esses investimentos (ARAÚJO, 2012 *apud* OLIVEIRA, 2015).

No ano de 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, que é operado pela Caixa Econômica Federal, programa este que se constituiu como um marco na política de acesso à moradia no Brasil, através da articulação entre o governo federal, os Estados, Municípios e a iniciativa privada (BALBINO, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado com a meta de construção de um milhão de habitações, apresentando-se como uma das principais

ações do governo diante da crise econômica internacional e constituindo-se como uma política social de grande escala. Nesse programa, operado pela CEF, são oferecidas condições atrativas de financiamentos de moradias para famílias de baixa renda, de modo a facilitar a aquisição da casa própria (OLIVEIRA, 2014).

No primeiro governo de Dilma Rousseff, entre os anos de 2011 a 2014, o Programa Minha Casa Minha Vida foi consolidado, buscando alcançar a meta de dois milhões de moradias construídas. Nesse sentido, conforme Balbino (2013), deve-se destacar o esforço da CEF, “refletindo no crescimento das operações financiadas no setor habitacional, alcançando a liderança de mercado no segmento e proporcionando acesso a moradia para milhares de famílias”.

Atualmente, o art. 5º do Decreto nº 7.973/2013, que instituiu o Estatuto da Caixa Econômica Federal, elenca os atuais objetivos da instituição, sendo uma de suas principais funções a de atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e como principal órgão de execução da política de habitação e de saneamento do Governo federal, operando também como sociedade de crédito imobiliário com vistas à promoção do acesso à moradia, especialmente para a população de menor renda.

A CEF hoje, portanto, é a principal operadora do Sistema Financeiro de Habitação, atuando no mercado habitacional através do financiamento de imóveis, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição da casa própria, especialmente à população de baixa renda.

No entanto, a cada dia chegam diversos casos ao Judiciário de tentativas de aquisição de bens públicos imóveis pelos particulares, os quais alegam que já detêm a posse daquele bem ou não têm outro lugar para morar. Muitas dessas demandas questionam se o imóvel pertencente à Caixa Econômica Federal vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação poderia ser passível de usucapião.

A controvérsia suscitada pelos particulares reside no fato de que, apesar da Caixa Econômica Federal ser uma empresa pública, esta explora atividade econômica e possui natureza jurídica de direito privado, devendo, então, ser submetido às mesmas regras que as demais empresas. A partir desse entendimento, alega-se que os bens pertencentes à Caixa Econômica Federal seriam particulares, e não públicos, o que abriria margem para que estes fossem adquiridos por meio de usucapião, conforme se verá a seguir.

4.3 POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS VINCULADOS AO SFH

É sabido que a administração dos bens públicos, assim como qualquer atuação dos gestores públicos, deve ser pautada pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente aqueles dispostos no caput do art. 37 da Carta Magna de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme visto anteriormente, os bens públicos possuem um regime jurídico especial que os diferencia dos bens particulares, no qual as principais características se expressam nos atributos fundamentais da inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade.

Portanto, diante dessas características, os bens públicos não são passíveis de domínio por particulares, sendo, portanto, imprescritíveis. Essa imprescritibilidade abrange todas as formas de bens públicos, inclusive os dominicais, conforme ressaltado no primeiro capítulo.

A Constituição Federal (art. 183, § 3º) e o Código Civil de 2002 (art. 102) são uníssomos em afirmar que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. No entanto, existe grande controvérsia jurisprudencial acerca da possibilidade de usucapião dos bens imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal, pelo fato de não haver consonância acerca da classificação desses bens, ou seja, se estes deveriam ou não ser classificados como bens públicos.

A jurisprudência majoritária do país, especialmente os tribunais federais, entende que os bens imóveis oriundos de financiamento pelo SFH não podem ser objeto de usucapião, tendo em vista que estes bens são considerados públicos. As decisões nesse sentido invocam o caráter social do SFH, conforme se vê em trecho do voto do voto do Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Luiz Carlos Cervi, no julgamento da AC: 50616783620114047100 em 27/05/2014:

Esta Corte entende não haver possibilidade de usucapir imóveis hipotecados em virtude da aplicação de recursos públicos de fomento a construção civil e aquisição da moradia própria (Sistema Financeiro de Habitação). A CEF, enquanto responsável pelo Sistema Financeiro de Habitação, é o órgão condutor da política habitacional, tendo por finalidade estimular a construção e o

financiamento de habitações de interesse social. Permitir a aquisição por usucapião de imóvel acometido desse tipo de impasse consiste em privilegiar o interesse meramente particular em prejuízo da sociedade e do interesse público, o que não se pode aceitar, tendo em vista que o imóvel, nessas condições peculiares, reveste-se da qualidade de bem público (TRF-4 - AC: 50616783620114047100 RS 5061678-36.2011.404.7100, Relator: LUIZ CARLOS CERVI, Data de Julgamento: 27/05/2014, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E. 28/05/2014).

Em julgamento realizado no dia 17 de novembro de 2016, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou entendimento no sentido de que o imóvel vinculado à Caixa Econômica Federal através do Sistema Financeiro de Habitação é não pode ser passível de usucapião, entendendo que esses bens devem ser tratados como públicos tendo em vista que são vinculados a uma prestação de serviço público.

A interpretação foi dada no voto da relatora do Recurso Especial 1.448.026/PE, ministra Nancy Andrighi, que foi acompanhada de forma unânime pelos demais ministros da turma. Conforme a decisão:

ACÇÃO DE USUCAPIÃO. IMÓVEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL VINCULADO AO SFH. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPRESCRITIBILIDADE.

O imóvel da Caixa Econômica Federal vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação deve ser tratado como bem público, sendo, pois, imprescritível.

(REsp 1.448.026-PE, Rel. Min. Nancy Andrighi, por unanimidade, julgado em 17/11/2016, DJe 21/11/2016).

O caso concreto que deu ensejo ao julgamento ocorreu em 1994, quando uma pessoa comprou um imóvel de outra, por meio de um contrato particular de compra e venda, o famoso “contrato de gaveta”. A vendedora do imóvel o havia adquirido pelo SFH, através da CEF. A compradora do imóvel, tendo quitado o valor acordado, pretendia registrá-lo, mas obviamente não conseguiu, tendo em vista que a proprietária registral do imóvel não era a adquirente originária, mas sim a Caixa Econômica Federal.

No presente caso, a pessoa que vendeu o imóvel descumpriu, por inadimplência, o contrato feito com o Sistema Financeiro de Habitação, e a CEF acabou assumindo, em 1996, todos os direitos de domínio e posse sobre o imóvel. Nesse contexto, a compradora do imóvel pleiteava a aquisição originária da propriedade do imóvel por usucapião, alegando se tratar de bem de natureza

privada, vez que morava no local há mais de quinze anos com sua família, sem que a posse do imóvel tenha sido contestada nesse período.

Contudo, a compradora não obteve sucesso, tendo em vista que o STJ definiu que os imóveis vinculados à CEF são públicos, por serem estes afetados a serviço público. Segundo a ministra relatora da decisão, embora a CEF seja uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, esta explora serviço público porque atua como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e como órgão de execução da política habitacional.

A ministra Nancy Andrighi destacou que, segundo o art. 98 do Código Civil de 2002, são bens públicos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, e particulares, por exclusão, todos os demais. Mas apesar da literalidade desse dispositivo legal, a doutrina especializada, atenta à destinação dada aos bens, também considera bem público aquele cujo titular é pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, quando o bem estiver vinculado à prestação desse serviço público.

No que concerne à CEF, o Decreto-Lei nº 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 vistas a facilitar e promover a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. Sob essa ótica, conforme trecho do voto da relatora no REsp 1.448.026-PE:

[...] Não obstante se trate de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, a Caixa, 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.

Sob esse prisma, tendo o voto da relatora sido acompanhado pelo voto dos demais ministros do STJ, a Corte entendeu que o imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação é imprescritível, pelo fato de que, por ser afetado à prestação de serviço público, deve ser tratado como bem público, sendo, portanto, impassível de usucapião. Desse modo, como os bens públicos não se sujeitam à usucapião e os bens da CEF são bens dominicais, o STJ firmou entendimento de que não há que se falar em pretensão aquisitória de bem público.

No entanto, embora o STJ e a maioria dos tribunais regionais do país entenderem de forma majoritária pela impossibilidade desses imóveis sofrerem usucapião, a questão ainda está longe de ser pacificada, podendo ser encontradas várias decisões em sentido contrário inclusive do Supremo Tribunal Federal no RE nº 536297/2010, decisão esta que permitiu a aquisição por usucapião de um imóvel urbano de propriedade da CEF.

O cerne da questão repousa no fato de que, apesar de a Caixa Econômica Federal ser uma empresa pública, ela é exploradora de atividade econômica e possui natureza jurídica de direito privado, não podendo, portanto, ser privilegiada pelos arts. 98 e 99 do Código Civil, que são os dispositivos que conceituam e elencam os bens públicos, excluindo todos os outros.

Sob esse enfoque, segundo Ribeiro (2017), o entendimento de que os bens imóveis de propriedade da CEF poderiam ser passíveis de usucapião reside na alegação de que na medida em que ela se insere no mercado econômico, deve ser automática e objetivamente submetida às mesmas relações de uma empresa privada, pois tem o mesmo objetivo que estas últimas, que é ampliar o capital

Nessa perspectiva, os filiados a esse entendimento defendem que a CEF, mesmo atuando como prestadora de serviço público, não pode ter benefícios que não estejam previstos na Constituição Federal ou em lei própria, sob pena de afetar diretamente o justo e regular funcionamento do sistema econômico brasileiro (RIBEIRO, 2017).

Acerca da decisão do STJ em entender pela imprescritibilidade dos imóveis pertencentes à CEF e vinculados ao SFH, Sousa (2017, p. 1) argumenta que:

No fundo, o que pesou na argumentação da impossibilidade é o fato de que os recursos do SFH são oriundos do FGTS, fundo esse criado às expensas de todos os trabalhadores. Foi mais um argumento de justiça do que técnico-jurídico: não é *justo* que os recursos dos trabalhadores brasileiros sejam sangrados pela inércia da CEF em retomar seus bens, em face de um único particular.

Desse modo, o entendimento do STJ parte da premissa de que se os bens imóveis objetos de alienação fiduciária pela CEF compõem o objeto social da empresa pública, eles estariam automaticamente afetados a uma determinada

função pública. De igual modo, em sendo o bem público, sua usucapião é automaticamente proibida.

Nessa perspectiva, de acordo com a decisão do STJ, a principal fundamentação reside na alegação de que, em casos que envolvam o SFH, a CEF estaria explorando serviço público de relevante função social, executando a política nacional de habitação.

Conforme Ribeiro (2017, p. 1), quanto a isso, devem ser levado em consideração três pontos:

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que a verba que é utilizada sob as regras do SFH, é oriunda de aplicações financeiras, que por sua vez é emprestado aos mutuários com a incidência de juros elevadíssimos, diga-se de passagem. Trata-se de atividade financeira que visa efetivamente o lucro da empresa. Portanto, não pode ser configurado dinheiro público. Em segundo lugar, observa-se uma proteção ao bem das empresas públicas no âmbito dos julgados cíveis que não é resguardada em nenhum dispositivo legal, muito pelo contrário. Existe, sim, uma exclusão do rol elencado no Código Civil e uma disposição expressa da Constituição Federal, em seu art. 173, §2º, que aqui poderia ser utilizada com analogia, no sentido de vedar às empresas públicas os privilégios fiscais não extensivos às empresas privadas. Por fim, o acórdão chegou à conclusão de que a Caixa Econômica prestava serviço de relevante função social, e que por essa razão seus imóveis não poderiam sofrer usucapião. Mas a aplicação do princípio da função social é exatamente o objetivo do instituto.

Percebe-se que mesmo diante do recente julgamento do STJ, que entendeu pela imprescritibilidade ao decidir que os bens imóveis da Caixa Econômica Federal vinculados ao SFH devem ser considerados públicos, a questão não é pacífica, existindo na doutrina e na jurisprudência posicionamentos conflitantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto ao longo do presente estudo, a Caixa Econômica Federal vem, desde a sua fundação no ano de 1861, acompanhando as diversas mudanças pelas quais passou a sociedade brasileira, mas sempre buscando estar alinhada aos anseios da população de renda mais baixa, de modo a garantir aos menos favorecidos uma melhor condição de vida por meio de condições mais benéficas de crédito, poupança e financiamentos.

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação, a CEF assumiu a condição de operadora dos recursos do FGTS no país, passando também a ser o principal agente do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil, sendo intermediária nos financiamentos habitacionais.

No âmbito do SFH, conforme visto, os financiamentos de moradias se dão por meio de contrato de mútuo ou por alienação fiduciária, o que faz com que grande parte da população de baixa renda recorra a esse tipo de financiamento para aquisição da casa própria, por esse sistema apresentar condições acessíveis a essa parcela da população.

Diante da inadimplência de muitos fiduciários, a CEF retoma para si o bem imóvel, mas fica impossibilitada de fiscalizar aquele bem por não ter condições estruturantes diante dos inúmeros imóveis que possui, o que abre margem para ocupações desses bens, originando diversas ações de usucapião protocoladas por particulares requerendo a propriedade.

A alegação que embasa essas ações de usucapião reside no fato de que a CEF, por ser empresa pública que explora atividade econômica e possui natureza jurídica de direito privado, não poderia ter seus bens considerados como públicos, por estes não se enquadrarem no que estabelece a Constituição Federal e o Código Civil de 2002.

Tendo o Superior Tribunal de Justiça decidido em julgamento recente que os bens imóveis pertencentes à CEF e vinculados ao SFH, a Corte entendeu pela imprescritibilidade desses bens. É nesse mesmo sentido, em conformidade com o STJ, que entendemos.

Isso porque em que pese a CEF ser empresa pública exploradora de atividade econômica e com personalidade jurídica de direito privado, ela é

exploradora de serviço público porque atua como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e órgão de execução da política habitacional.

É bem verdade que o direito deve resguardar a boa fé e as particularidades jurídicas de cada concreto. No entanto, entender que os imóveis pertencentes à CEF podem ser objeto de usucapião trará uma grande insegurança jurídica ao país, além de afetar a economia e fragilizar a instituição, que não possui recursos humanos nem operacionais para fiscalizar todos os seus bens.

A solução, portanto, seria a alteração legislativa dos dispositivos do Código Civil para definir como bem públicos também aqueles pertencentes às empresas públicas e sociedades de economia mista, de modo a proteger os imóveis que são a estas pertencentes de possíveis ações de usucapião.

Também se fazem necessários investimentos públicos de modo a garantir a fiscalização dos imóveis pertencentes à CEF no âmbito do SFH, diante da crescente procura por financiamentos habitacionais no país, o que faz com a instituição não tenha condições de patrulhar todo o seu conjunto de propriedades.

Diante do exposto observou-se que nos julgamentos de tais ações de usucapião, o judiciário deve se posicionar no sentido de assegurar a imprescritibilidade dos bens imóveis pertencentes à CEF quando sua aquisição tenha se dado no âmbito SFH, de modo a garantir a manutenção do caráter social dos financiamentos bem como a proteção ao patrimônio público da instituição.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

ALMEIDA, Andréa Márcia Vieira de. **Sistema Financeiro de Habitação e os princípios contratuais**. I Jornada de Sistema Financeiro da habitação – Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Escola de Magistratura Federal da 1ª Região. Brasília: ESMAF, 2012.

BALBINO, Camila Bastos. **Empresa Estatal como Instrumento de Apoio ao Desenvolvimento Econômico**: Estudo de caso sobre a Caixa Econômica Federal - 2000-2012. Monografia de direito. Florianópolis, 2013. Disponível em: < <http://cnm.ufsc.br/files/2013/09/Monografia-da-Camila-Balbino.pdf> > Acesso em: 7 jul. 2017.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. CMN. **Resolução nº 1.446, de 5 de janeiro de 1988 (revogada)**. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1988&numero=1446> > Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 2.723 de 12 de janeiro de 1861**. Autorisa a criação de uma Caixa Econômica e um Monte de Socorro nesta Corte, e aprova os respectivos Regulamentos. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2723-12-janeiro-1861-556013-publicacaooriginal-75580-pe.html> > Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 11.820, de 15 de dezembro 1915**. Aprova o novo regulamento das Caixas Econômicas. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11820-15-dezembro-1915-511987-publicacaooriginal-1-pe.html> > Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0759.htm > Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. **Decreto-lei n. 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Extingue o Banco Nacional de Habitação – BNH, e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm> Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.** Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7973.htm> Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm> Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. **Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981.** Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6969.htm> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Caixa Econômica Federal. **Manual do FGTS.** Utilização da moradia própria. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-moradia/MANUAL_DA_MORADIA_PROPRIA_versao_24022017.pdf> Acesso em: 18 jun. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Caixa Econômica Federal. **Sobre a Caixa.** [2017]. Disponível em: < <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. STJ, AgRg no REsp 709.160/SC, 4ª Turma, j. 16.05.2006, DJU 29.05.2006. Disponível em: < <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5641154/apelacao-civel-ac-76166-sc-2003007616-6/inteiro-teor-11818854>> Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. STJ. REsp 1.448.026-PE, Rel. Min. Nancy Andrighi, por unanimidade, julgado em 17/11/2016, DJe 21/11/2016. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/451856662/recurso-especial-resp-1469753-pr-2014-0178359-3> > Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. TRF-4 - AC: 50616783620114047100 RS 5061678-36.2011.404.7100, Relator: LUIZ CARLOS CERVI, Data de Julgamento: 27/05/2014, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E. 28/05/2014. Disponível em: < <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/121349187/apelacao-civel-ac-50616783620114047100-rs-5061678-3620114047100/inteiro-teor-121349235> > Acesso em: 10 jun. 2017.

CARVALHO, Huana Assanuma Ota de. **A Caixa Econômica Federal com agente da política habitacional**. Um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba. Dissertação de mestrado. São Carlos-SP, 2015. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-26082015.../FINALHUANA.pdf> Acesso em: 3 jul. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Andresa Rosa. **Programas de combate ao déficit habitacional brasileiro**. Monografia de direito. Porto Alegre, 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25348/000737944.pdf> > Acesso em: 9 jul. 2017.

FERREIRA, Jussara S.A.B.N. PAGLIARINI, Iliane Rosa. **Negócio jurídico e crise econômica internacional: contratos imobiliários e a alienação fiduciária de bens imóveis**. 2009. Disponível em: < http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/08_1290.pdf > Acesso em: 19 jun. 2017.

GOMES, Angela de Castro; FREIRE, Américo. **Bancos Públicos no Brasil - A Trajetória da Caixa Econômica Federal**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LUZIO, Nildo Wilson. **História da Caixa Econômica Federal**. Porto Velho, 2001, 193 p.

MALTA, Carolina Souza. **Sistema Financeiro de Habitação**. 2012. Disponível em: < <http://rehabjuridico.com.br/sistema-financeiro-da-habitacao-resumo/> > Acesso em: 28 jun; 2017.

MARCANTE, André Luiz. **Sistema Financeiro Habitacional: Uma análise dos diferentes métodos utilizados nos financiamentos habitacionais da Caixa Econômica**

Federal. Monografia de Direito. Curitiba, 2014. Disponível em: <
<http://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40012/R%20-%20E%20-%20ANDRE%20LUIZ%20MARCANTE.pdf?sequence=1>> Acesso em: 20 jun. 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOAL, Ednilson Bolson. JANCZURA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. In: **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 10, n. 1, p. 157-169, jan/jul 2011. Disponível em:
 <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/7257/6431> Acesso em: 19 jun; 2017.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. In: **Caminhos de Geografia**. Uberlândia, v. 15, n. 50, Jun/2014. Disponível em: <
<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/22937>> Acesso em: 18 jun. 2017.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

RIBEIRO, Matheus Roberto Maia. Possibilidade jurídica de usucapir imóveis da Caixa Econômica Federal. In: **Canal Veritas**. 2017. Disponível em:
 <<http://canalveritas.com.br/2017/02/21/usucapiao-imoveis-caixa-economica/>> Acesso em: 10 jul. 2017.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2009.

SANTOS, Jailson Moreira dos. **A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro**. São Paulo, 2011. Disponível em: <
http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011244400.LivroCAIXA_T_0_167.pdf> Acesso em: 2 jul. 2017.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. TRAMONTINA, Robison. **Direitos sociais, federalismo e políticas de moradia no Brasil**. In: Conpedi, vol. 3, 2013. Disponível em: < <http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/64> > Acesso em: 17 jun. 2017.

SOUSA, Paulo. **Imóvel da Caixa Econômica Federal vinculado ao SFH é bem público, segundo entendimento do STJ**. 2017. Disponível em:
 <<http://www.estrategiaoab.com.br/imovel-da-caixa-economica-federal-vinculado-ao-sfh-e-bem-publico-segundo-entendimento-do-stj/>> Acesso em: 9 jul. 2017.

TRZCINSKI, Clarete. GIACOMINI, Queila Ramos. FLOR, Aronildo Pereira Flor. **A Política Habitacional no Brasil: Aspectos sociais, históricos, políticos e sua organização em termos de gestão.** Londrina, 2015. Disponível em: <
http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/60_a_politica_habitacional....pdf > Acesso em: 17 jun. 2017.