

2.1.3. NATUREZA JURÍDICA DOS BENS DA TERRACAP

APELAÇÃO CÍVEL Nº 15.589

PARECER

Companhia Agrícola de Brasília e outros, não se conformando com sentença prolatada pelo MM. Juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública, que julgou improcedente ação possessória que propuseram contra a apelada, manifesta o recurso de apelação de fls., postulando-lhe a reforma.

Os recorrentes firmaram com a Fundação Zoobotânica, contrato de arrendamento de imóvel rural, pelo prazo de 15 anos, dele constando a possibilidade de sua rescisão “caso venha a Fundação necessitar do imóvel para execução de projetos sociais” (cláusula 8ª, alínea d, fl. 150).

Após realização de despesas com a implantação de projetos de alto custo, já na posse do imóvel, foram os recorrentes notificados pela apelada da rescisão unilateral do contrato, tendo em vista o determinado no Decreto nº 8.892-GDF, impondo a revogação de contratos celebrados pela Fundação, a que tivessem por objeto o arrendamento de glebas integrantes do Núcleo Santos Dumont, local onde se situam as áreas a eles arrendadas.

A inicial, longa e erudita, procura demonstrar a inviabilidade jurídica da rescisão unilateral, tendo em vista não apenas seu caráter potestativo, mas por contrariar, às expressas, disposições do Estatuto da Terra e concernentes aos contratos agrários.

A contestação, também modelarmente formulada, sustenta a natureza privada do patrimônio e caráter administrativo do contrato celebrado, extraindo conclusões favoráveis ao exercício da faculdade prevista na mencionada cláusula oitava, alínea d.

A área arrendada é de propriedade da TERRACAP, que através de convênio, delegou, entre outros, poderes para arrendá-la, incidindo na espécie as diretrizes normativas atinentes aos contratos, disciplinados quanto à sua duração e causas de rescisão, pelo Decreto nº 4.802, de 6 de setembro de 1979, que, de acordo com o Decreto-Lei nº 200, traçou a orientação política do Distrito Federal em relação às terras de propriedade da empresa pública pelo mesmo criada.

A sentença recorrida, examinando os aspectos abordados pelas partes, concluiu que, pertencendo o imóvel à TERRACAP, inegável “é o caráter público das terras arrendadas”, latente, neste e demais negócios que as tenham por objeto, o interesse público, a justificar, para atendimento a planos do Governo local, a cláusula de rescisão unilateral, dada a preponderância daquele em relação ao do particular.

Com referência às disposições de leis e decretos federais que prescrevem cláusulas que impliquem em renúncia de direitos por parte do arrendatário, acolhe o argumento da contestação de que, se públicas as terras e posse resultante de parcerias e arrendamentos, é sempre exercida a título precário, conotação que confere à exercida pelos apelantes.

Julgada improcedente a possessória, admitidos os efeitos da Resolução baixada pela Fundação, formularem os recorrentes o recurso de fls., reiterando, bem como a apelada nas contra-razões, os argumentos expendidos ao longo da inicial e contestação.

A questão se resume na fixação da natureza dos bens de propriedade da TERRACAP, arrendados aos apelantes através da Fundação, e ao contrato celebrado, conceituado como administrativo pela ilustre prolatora da decisão recorrida.

No direito anterior, ensina Darci Bessone, por influência francesa e italiana, a discriminação entre bens públicos de uso comum e patrimoniais, levou a que os últimos fossem equiparados aos particulares (Transmissão do Domínio e Relações Patrimoniais dos Entes Públicos), ed. Fac. Direito UMG, pág. 33).

Com o advento do Código Civil, que estabeleceu a classificação dos bens públicos, mantida a categoria dos patrimoniais sob a deno-

minação de dominicais, cessou a antiga equiparação existente no direito precodificado.

A sentença, conquanto reconheça a personalidade jurídica de direito privado da TERRACAP, confere natureza pública aos seus bens, e, em consequência, natureza administrativa ao contrato que os teve como objeto.

As empresas públicas, como as sociedades de economia mista, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, são entes de que se servem a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, para o ingresso na atividade econômica, seja para a execução de serviços ou outras atividades, sem os óbices existentes na administração direta.

Tullio Ascareli, sintetizando essa forma de atuação, afirma:

“Ao assumir diretamente a execução dos serviços públicos, quer na sua totalidade, quer em cooperação com outras entidades, o Estado recorre cada vez mais, freqüentemente, ao instrumento da sociedade anônima, sujeitando-se às suas normas. Dada a distinção entre a personalidade da sociedade e personalidade dos sócios, a sociedade anônima mantém-se sempre uma pessoa jurídica de direito privado, se bem que nela participem entidades de direito público (“O negócio Jurídico Indireto, ed. Jornal do Foro, Lisboa, 1965, página 75 — são nossos os grifos).

A unipessoalidade que caracteriza as empresas públicas, aliada à circunstância da formação de seu capital com recursos exclusivos do ente público que a criou, tem ocasionado, não raro, interpretações que identificam, em determinadas situações, a criatura com o seu criador, num bifrontismo que atenta contra disposições legais expressas, a conferir-lhes personalidade própria, com uma organização e um patrimônio distintos e juridicamente separados.

A unipessoalidade, que não induz a essa interpretação equívoca, resquício da persistência do traço administrativista, constitui-se, segundo Antônio de Arruda Ferrer Ferreira, “num patrimônio autônomo a que corresponde uma autônoma subjetividade jurídica. Um patrimônio afetado a um tal fim e como tal rigorosamente, uma esfera patrimonial separada daquela com a qual, vivendo paredes-meias, com essa autonomia patrimonial afirmando-se e exaltando-se, até atingir a forma de personalidade jurídica” (in *Sociedades Fictícias e unipessoais*, pág. 328).

A sentença de fls., partindo da premissa de que o capital da TER-RACAP foi fornecido pelo Distrito Federal, identifica o seu patrimônio com o deste, ao referir-se ao seu caráter público, que serve de fundamento à improcedência da ação. Data vênua, a versão dos bens do ente público para a empresa, dotada esta de personalidade jurídica, de direito privado, afeta-lhe a natureza, e com sua constituição, passam à categoria de bens de natureza privada, constituindo patrimônio que se rege, nas suas relações com terceiros, por normas do direito comum, como, aliás, determina o artigo 125, do Decreto-Lei nº 200.

Álvaro Caminha Muniz, na sua monografia sobre as empresas públicas no Direito brasileiro, assinala que:

“Seu patrimônio, embora seja de origem estatal, não se confunde com o do Estado. Este apenas fornece os recursos para a constituição da entidade, mas a partir do instante em que ela se registre como empresa, os recursos fornecidos pelo Estado, que eram públicos, passam ao patrimônio privado. Há, simultaneamente com a transferência dos bens do Estado para a empresa, uma transformação jurídica dos mesmos bens, de públicos para privados. Igual transformação, em sentido inverso, terá lugar no dia em que a entidade for extinta.

“A natureza jurídica da empresa é que dita o regime” (expresso, aliás no artigo 125, Decreto-Lei nº 200) “dos bens que integram seu patrimônio. Em nosso direito, pessoa jurídica de direito privado cujos bens sejam públicos é uma *contradictio in terminis*”.

Francisco Campos, atacando o bifrontismo dos que preconizam uma natureza mista para as empresas públicas, ensina:

“Ora, o próprio Estado, seja pela sua legislação, seja pela sua jurisprudência, considera as sociedades mistas como de direito privado. Não o podem ser, porém, de modo parcial, ou apenas no que toca às vantagens da modalidade jurídica que revestem as empresas de caráter privado. Se tais sociedades pertencem ao quadro de direito privado, não de aceitar as conseqüências que decorrem desse enquadramento (Revista de Direito Administrativo, 72, pág. 387, *apud*. Empresas Públicas no Direito Brasileiro, Álvaro Muniz, pág. 80).”

Inadmissível se nos afigura conferir aos bens das empresas públicas, diante da lei que lhes conferiu natureza jurídica de direito priva-

do, a conceituação ou caráter público que lhes emprestou a sentença recorrida. É certo que, criadas pelo Poder Público, perseguem os objetivos e finalidades que determinaram sua constituição, que não seriam alcançados, não fossem elas dotadas de patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado.

Não é, assim, no nosso entender público o patrimônio da TERRACAP, sequer o são administrativos os contratos que os tenham por objeto, relacionados a bens que o Decreto nº 4.802 destinou para arrendamentos, estabelecendo prazos e causas de rescisão, para fins de pôr em prática política agrária, cujos efeitos a cláusula 8ª, com a faculdade de rescisão unilateral, nega, atentando contra disposições de lei federal que disciplina os contratos de arrendamento agrário. Tais disposições, que ingressaram na economia dos contratos, visando a coibir abusos até então praticados, aplicam-se, data vênua da decisão recorrida, até mesmo às terras públicas, se arrendadas, hipótese afastada por não serem públicos os bens da TERRACAP.

O Aviso e Resolução, aquele dando por rescindido o contrato por força de advento de Decreto do Governo local, está, na sua esteira, procurando justificar a invocação da cláusula 8ª, não têm o efeito que lhes conferiu a sentença. A incidência dos artigos 13, da Lei nº 4.947/66 e 2º do Decreto 59.556/66, nos contratos em causa, parecem inafastável, pois a malsinada cláusula, além de potestiva, suprime e elimina direitos do arrendatário, deixando ao alvitre da Fundação a rescisão para atender a planos sociais. A cláusula em referência, que **Peguignot** conceituava de extravagante, somente seria admissível se o contrato fosse de outra natureza, e, ainda, se firmado por ente público, para concessão de serviços, ressalvados os direitos do contratante.

Diante do exposto, somos pelo conhecimento e provimento ao recurso, cassando-se a decisão recorrida, assegurados aos apelantes, que dispenderam somas na implantação dos projetos, a posse das áreas arrendadas.

Brasília, DF, 12 de setembro de 1986 — **Geraldo Nunes**, Procurador de Justiça.