

A FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS DOMINIAIS NA ATUAL PERSPECTIVA JURÍDICA

Carina Marques Costa¹ (UEMS); Maria Izabel Branco Rodrigues² (UEMS); Joaquim Carlos Klein³ (UEMS)

RESUMO: A presente pesquisa tem por objetivo abordar o reconhecimento da função social da propriedade dos bens públicos dominiais no Brasil. Serão analisadas, ainda, as teorias que permeiam o estudo da posse e seus fundamentos constitucionais. Além disso, pretende-se também averiguar a possibilidade de um cidadão exercer a posse de bens públicos não afetados por nenhuma atividade Estatal. No que tange a esses bens, será realizada uma discussão entre a aplicação do interesse público e da função social, haja vista que a Constituição de 1988 não diferenciou quais propriedades devem proporcionar a utilidade social. Destarte, a gestão pública não soluciona os conflitos atuais pelo qual o país tem passado. Verifica-se a insuficiência legislativa entre a função social da propriedade pública, especificamente no que diz respeito aos bens dominiais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito a moradia; bens ociosos; propriedade; posse.

INTRODUÇÃO: Os bens públicos são subdivididos em bens de uso comum, que são as ruas, as praças e afins, os bens de uso especial, que são as escolas, os hospitais e quartéis, e os bens dominiais. Esses últimos são, principalmente, os prédios públicos desativados. Pertencem ao Governo, contudo, não desempenham a função principal do Estado, que é a proteção e defesa do homem natural, conforme aponta Dallari¹ (2007, p. 14).

O principal ponto dos bens dominiais é que são bens ociosos, não usados para a aplicação da função social. Dão ao Estado somente despesas desnecessárias, haja vista que não cabe a aplicação de atividades econômicas.

A tese defendida pelos que se amparam na posição de que a propriedade pública não necessita exercer a função social, pelo fato de que a administração pública é regida pelo princípio da legalidade e supremacia do interesse público, é abalada pelo conteúdo constitucional. Isto é, a Constituição Federal não distingue qual propriedade deve satisfazer a função social. Dessa forma, deduz-se que ambas as propriedades devem acolher semelhante condição.

1 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

¹ Estudante do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; caryna-11@advir.com

² Estudante do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; maria.izabel.branco8@gmail.com

³ Professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; joaquim@uems.com

Para o Estado, é um dever-poder o cumprimento da função social, como aponta o Min. Eros Grau no Recurso Extraordinário 581.947/RO². Portanto, o Governo deve dar à propriedade uma finalidade, afim de evitar a ociosidade, do contrário, não estará imune a perda da posse para um terceiro.

METODOLOGIA: O ponto inicial da pesquisa foi a partir de pesquisas bibliográficas e da própria Constituição da República Federativa do Brasil, relacionando a efetivação da função social da propriedade com o interesse público. Para desenvolvimento do estudo foi necessário a leitura de obras correlacionadas com as teorias possessórias, sendo que as principais foram as Teorias de Savigny e de Ihering.

O assunto está longe de haver um consenso jurisprudencial, uma vez que há órgãos decidindo de forma antagônica entre si. O procedimento que será utilizado é o comparativo. Haverá análise de diferentes decisões dos Tribunais brasileiros e, principalmente, o resultado das pesquisas bibliográficas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES: As principais teorias possessórias no âmbito do Direito Civil são as de Savigny e Ihering. A primeira faz necessário dois requisitos para a caracterização da posse, que são o corpus, ou seja, o poder físico sobre a coisa, e o animus domini, que é a vontade de ser dono da coisa. Essa teoria é criticada por falhar ao não indagar a possibilidade de alguém ter a posse de um imóvel e não o querer para si, como o caso dos aluguéis.

A segunda teoria, adotada pela doutrina brasileira, coloca como requisito apenas o item corpus, como aponta Carlos Roberto (2010)³ “tão somente na vontade de agir como habitualmente o faz o proprietário (affectio tenendi), independentemente de querer ser dono (animus domini) ”.

Dessa forma, terá posse o indivíduo que agir como dono da coisa, assim, a posse gera inúmeros efeitos, sendo alguns deles, as benfeitorias, a possibilidade de usucapir, o direito de retenção, entre outros. Abrindo esse leque de oportunidades, o Código Civil também traz inúmeras proteções aos bens que são passíveis de posse.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**. Cobrança Taxa de uso e ocupação do solo e espaço aéreo. Concessionários de serviço público. Dever-poder e poder-dever. Instalação de equipamentos necessários à prestação de serviço público em bem público. Lei Municipal 1.999/2002. Inconstitucionalidade. Violação. Art. 21 e 22 da Constituição Federal. Recurso Extraordinário 581.947/RO. Pleno. Min. Eros Grau. 2010. Disponível

3 GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Na especificidade dos bens dominiais, o Regulamento Civil de 1916, em seu artigo 520, inciso III, ditava que os bens públicos estavam fora do comércio e, por isso, era impossível sua perda pelos meios possessórios. Contudo, com a nova regra de 2002, o artigo 101, inovou trazendo a possibilidade de alienação dos bens dominiais, dessa forma, induz que os referidos bens não estão “fora do comércio”. É como aponta Tupinambá Miguel de Castro do Nascimento aludido por Barbara de Araújo⁴:

Os bens públicos dominiais, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, e os bens de uso especial, estes se desafetados, podem ser objeto de posse. A razão é lógica. A partir da desafetação, são alienáveis e, via de consequência, podem ser possuídos. A regra vem do artigo 1.196 do novo Código Civil é básica. Se o ordenamento jurídico brasileiro fez o bem passível de propriedade, o ser objeto de posse é consequência natural.

O disposto do artigo 102, do Código Civil, não difere quais bens públicos não estarão sujeitos à usucapião. Celeuma essa que foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que editou a súmula 340, a qual harmoniza que os bens dominiais não se sujeitarão a prescrição aquisitiva.

Contudo, a vedação da aquisição dos bens dominiais por meio da usucapião não exclui a possibilidade de os mesmos serem possuídos por particular, que exerce o poder fático sobre o imóvel e age como se fosse dono.

Há doutrinadores que defendem que não há posse nos bens dominiais, apenas uma mera detenção. Entretanto, a detenção, no atual Código Civil, é exceção à regra e, somente é tratada nos casos específicos.

Outro argumento que expõe a possibilidade de posse nos bens públicos é o art. 1º, da Medida Provisória 2.220 de 2001, que viabiliza o gozo, desde que o particular

[...] possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse[...].

Essa discussão que rodeia a questão possessória dos bens dominiais vem trazendo várias interpretações pelo Poder Judiciário, por exemplo, a decisão do TJ-RS,

4 TUPINAMBÁ, Miguel Castro do Nascimento apud ARAÚJO, Bárbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

na apelação civil nº 70049583966, de 2012, como aponta Emílio Gehem de Moura⁵ (2012)

Alguns julgados entendem procedência das ações possessórias de modo a reintegrar, geralmente o município, na posse dos imóveis ocupados por particulares, sustentando que as pessoas que ali residem nunca tiveram a posse do imóvel, tendo o Poder Público a posse jurídica do imóvel em decorrência do domínio público. Assim os interesses públicos são os que devem prevalecer em face dos particulares.

Apesar disso, há julgados que, em conformidade com a Constituição Federal e o direito à moradia, colocam a dignidade da pessoa humana à frente de bens públicos desocupados e ociosos. Verbi gratia, o acórdão da Apelação Cível nº 70045698818, do mesmo Tribunal citado acima, no qual a Relatora Bernadete Coutinho Friedrich decidiu de forma impecável a prevalência da função social da propriedade.

CONCLUSÃO: Ante ao exposto, a teoria possessória de Ihering, teoria objetiva, está associada de forma singular com a possibilidade da posse nos bens públicos dominiais. Amparada no quesito *corpus* e no “agir como dono”, não há dúvida de que a função social da propriedade, evidenciada na Carta Magna, não deve se restringir à propriedade privada.

Além disso, o particular que detém o domínio do bem imóvel, goza do direito à moradia, no qual está respaldado na Constituição Federal nos Tratados Internacionais em que o Brasil é signatário.

Pode-se concluir, também, que os imóveis classificados como dominiais são bens em desuso, ou seja, podem ser oferecidos às pessoas de baixa renda que não possuem condição digna de moradia.

AGRADECIMENTOS: Agradeço ao professor orientador Joaquim Carlos Klein e a Universidade, pela oportunidade e incentivo.

REFERÊNCIAS:

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**. Cobrança Taxa de uso e ocupação do solo e espaço aéreo. Concessionários de serviço público. Dever-poder e poder-dever. Instalação de equipamentos necessários à prestação de serviço público em bem público. Lei Municipal 1.999/2002. Inconstitucionalidade. Violação. Art. 21 e 22 da Constituição Federal. Recurso Extraordinário 581.947/RO. Pleno. Min. Eros Grau. 2010. Disponível em:

⁵ Moura, Emílio Gehem de. **Os bens públicos dominiais e a função social da propriedade**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2902/MONO%20FINAL.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02/08/2018.

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5464483>. Acesso em: 02 ago. 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TUPINAMBÁ, Miguel Castro do Nascimento apud ARAÚJO, Bárbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

BRASIL. Constituição do. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 ago. 2018.

BRASIL. **Apelação nº 70049583966**. Posse (bens imóveis). Ação de reintegração de posse. Posse jurídica suficientemente demonstrada. Área pública pertencente a município. Esbulho caracterizado.

Moura, Emílio Gehem de. **Os bens públicos dominiais e a função social da propriedade**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2902/MONO%20FINAL.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02/08/2018.
