

DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO NO DIREITO CIVIL

ALONÇO, Ramon

Faculdade Santa Lúcia
ramon.alonco112@gmail.com

BERALDI, Amanda Donegá

Faculdade Santa Lúcia
amandadberaldi@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo explorar a posse no Direito Civil, com foco no estudo da proteção possessória, que pode ocorrer por autotutela ou por meio das ações possessórias de manutenção, reintegração e interdito proibitório. Com isso, pretende analisar a possibilidade de atuação de particulares, em relação à proteção possessória de bens públicos dominicais, de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça. A pesquisa revela que é possível o ajuizamento de ações possessórias que tenham por objeto bem público dominical, desde que observada a função social da posse, permanecendo vedada a aquisição por usucapião, conforme entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça.

PALAVRAS-CHAVE: *ações possessórias; autotutela; bens públicos; função social; posse; propriedade; proteção possessória.*

*Este artigo é parte integrante de Trabalho de Conclusão de Curso defendido em setembro de 2025 pela discente Amanda Donegá Beraldi, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Santa Lúcia, sob orientação de Prof. MSc. Ramon Alonço.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar o instituto da posse no ordenamento jurídico brasileiro, com foco na controvérsia sobre a possibilidade de um particular ajuizar ações possessórias para proteger bens dominicais, considerando diferentes entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. Busca-se examinar a possibilidade de particulares utilizarem interditos possessórios em relação a bens públicos dominicais, especialmente quando esses bens estiverem desprovidos de destinação pública e forem utilizados conforme sua função social. Com isso, pretende-se demonstrar qual é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à possibilidade de defesa possessória por particulares em relação a bens públicos.

Para discorrer sobre o tema, o trabalho está estruturado em três tópicos. O primeiro tratará dos aspectos principiológicos da posse, conceituando-a no âmbito dos Direitos Reais como a relação direta entre uma pessoa e um bem. Serão apresentadas as teorias, Subjetiva e Objetiva, sendo esta última adotada pelo Código Civil de 2002 (Brasil, 2002), com ênfase na função social da posse. Por fim, será feita uma breve análise sobre os meios de proteção possessória, como a autotutela e a via judicial.

No segundo tópico, busca-se aprofundar o estudo da defesa da posse pela via judicial, analisando as ações possessórias de forma mais específica. Serão explorados os aspectos processuais dessas ações, incluindo a possibilidade de cumulação de pedidos, o caráter dúplice e o princípio da fungibilidade. Por fim, o capítulo trata de cada tipo de agressão à posse – esbulho, turbção e ameaça - e sua ação correspondente – reintegração, manutenção e interdito proibitório - destacando a importância da tutela possessória para a segurança nas relações jurídicas e sociais.

Por fim, no terceiro e último capítulo, pretende-se analisar os bens públicos sob a ótica do regime jurídico-administrativo. Busca-se apresentar as principais espécies de bens públicos – bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais – assim como fazer uma breve análise sobre a destinação e disponibilidade desses bens. Pretende-se ainda examinar as prerrogativas desses bens, como impenhorabilidade e imprescritibilidade. A partir desses estudos, objetiva-se investigar a possibilidade de ajuizamento de ações possessórias envolvendo bens dominicais por particulares, à luz do entendimento do STJ.

2. DO INSTITUTO JURÍDICO DA POSSE E SUA DEFESA

Segundo Pereira (1978), a palavra posse possui diversas variações

semânticas que a levam a se confundir com propriedade, ou investidura de cargo público, ou bens patrimoniais, ou condição econômica na sociedade, entre outros. Porém, devemos nos concentrar no sentido técnico da palavra. Sem os diferentes entendimentos, o foco está na ideia de uma situação de fato, em que uma pessoa, independentemente de ser ou de não ser proprietária, exerce sobre uma coisa poderes ostensivos, conservando-a e defendendo-a.

Gonçalves (2023, p. 175) explica o conceito de posse de acordo com a doutrina jurídica brasileira:

[...] posse é conduta de dono. Sempre que haja o exercício dos poderes de fato, inerentes à propriedade, existe a posse, a não ser que alguma norma diga que esse exercício configura a detenção, e não a posse. [...] O conceito de posse, no direito positivo brasileiro, indiretamente nos é dado pelo art. 1.196 do Código Civil, ao considerar possuidor “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

Existem algumas teorias acerca da posse, que buscam explicar o seu conceito. Duas delas são mais abrangentes: a teoria subjetiva, representada por Friedrich Karl Von Savigny, que foi pioneiro nessa questão, nos tempos modernos; e a teoria objetiva, cujo principal defensor foi Rudolf Von Ihering (Gonçalves, 2023).

Venosa (2025, p. 31) discorre sobre dois conceitos fundamentais para o estudo e compreensão da posse:

De qualquer ponto que se decole para compreender a posse, devem ser caracterizados os dois elementos integrantes do conceito: o *corpus* e o *animus*. O *corpus* é a relação material do homem com a coisa, ou a exterioridade da propriedade. Esse estado [...] é caracterizador da aparência e da proteção possessória. Nessa ligação material, sobreleva-se a função econômica da coisa para servir à pessoa. Como corolário, afirma-se que não podem ser objeto de posse os bens não passíveis de ser apropriados. [...] O *animus* é o elemento subjetivo, a intenção de proceder com a coisa como faz normalmente o proprietário.

Essas duas noções, *corpus* e *animus*, são centrais nas teorias da posse, como a subjetiva e a objetiva, que inspiraram diversas interpretações. Para o leigo, possuir pode significar simplesmente ter o controle físico de um objeto, mas com o avanço da civilização, a posse pode existir sem contato físico constante, como nos casos em que o possuidor não está presente no

local onde o bem se encontra. Assim, a detenção física nem sempre é necessária para que a posse se configure (Venosa, 2025).

A teoria subjetiva defende que a posse é caracterizada por dois elementos: o *corpus* e o *animus*. O primeiro seria o elemento objetivo, a detenção física da coisa; enquanto o segundo, seria o elemento subjetivo, a intenção de exercer sobre a coisa um poder de interesse próprio, e até mesmo de defender essa coisa de terceiros. Não é a crença de que o possuidor é o dono, mas se trata da vontade de ser, de exercer a propriedade como se fosse sua mesmo (Gonçalves, 2023).

Quanto à teoria objetiva, Tartuce (2024, p. 30) afirma se tratar de uma teoria mais simples e objetiva, como o próprio nome diz:

Para a segunda corrente, precursora de uma teoria objetivista, simplificada ou objetiva da posse, cujo principal defensor foi Rudolf von Ihering, para constituir-se a posse basta que a pessoa disponha fisicamente da coisa ou que tenha a mera possibilidade de exercer esse contato. Essa corrente dispensa a intenção de ser dono, tendo a posse apenas um elemento, o *corpus*, elemento material e único fator visível e suscetível de comprovação. Este é formado pela atitude externa do possuidor em relação à coisa, agindo este com o intuito de explorá-la economicamente. A teoria de Ihering acabou por prevalecer sobre a de Savigny na Alemanha, estabelecendo o § 854 do BGB Alemão que a posse de uma coisa se adquire mediante a obtenção do poder de fato sobre ela. Aliás, para essa teoria, dentro do conceito de *corpus* está uma intenção, não o *animus* de ser proprietário, mas sim de explorar a coisa com fins econômicos.

Apesar de não ocorrer de forma exclusiva, nosso ordenamento se fundamenta, fortemente, na corrente Objetiva, como fica claro no artigo 1.196 do Código Civil de 2002 (Brasil, 2002, s.p.). *In verbis*: “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (Brasil, 2002, s.p.).

O Código Civil de 2002 (Brasil, 2002, s.p.) adotou parcialmente a teoria objetivista, definindo posse como o exercício, pleno ou parcial, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Assim, locatários e comodatários, por exemplo, são considerados possuidores e podem usar ações possessórias, inclusive contra o proprietário. A codificação atual estabelece que, embora todo proprietário seja possuidor, nem todo possuidor é necessariamente proprietário (Tartuce, 2024).

A doutrina jurídica brasileira evidencia que a convivência social depende da confiança em estados de aparência, como quando consideramos que o funcionário de um banco realmente representa a instituição financeira

ao receber um pagamento, sem exigir comprovações de sua contratação toda vez que utilizamos do seu serviço. Essa confiança, essencial para a vida cotidiana, justifica que o Direito também proteja situações de fato que se apresentam como legítimas diante da sociedade. Nessa perspectiva, a posse se afirma como um estado de aparência juridicamente relevante, cuja tutela rápida evita conflitos, afasta reações violentas e garante segurança enquanto o verdadeiro estado de direito é apurado. Ao resguardar o possuidor aparente, o ordenamento preserva a estabilidade que permite a própria fluidez das relações sociais (Venosa, 2025).

Verifica-se ainda, segundo Diniz (2022, p. 312-313), outros motivos que revelam a importância da proteção da posse na defesa da propriedade:

Entendemos, como Daibert, que a posse é um direito real, posto que é a visibilidade ou desmembramento da propriedade. Pode-se aplicar o princípio de que o acessório segue o principal, sendo a propriedade o principal e a posse, o acessório, já que não há propriedade sem a posse. O nosso legislador andou bem em adotar a tese de Ihering, porque se não há propriedade sem posse, dar proteção a esta é proteger indiretamente aquela; se a propriedade é direito real, a posse também o é; se a posse for ofendida, ofende-se também o domínio, daí o motivo pelo qual se deve proteger a posse na defesa da propriedade. Partindo, ainda, do princípio contido no art. 1.197, de que a tutela possessória do possuidor direto abrange a proteção contra o indireto nos arts. 1.210 e 1.212 do Código Civil e nos arts. 554 e seguintes do Código de Processo Civil, vemos que o caráter jurídico da posse decorre da própria ordem jurídica que confere ao possuidor ações específicas para se defender contra quem quer que o ameace, perturbe ou esbulhe.

Como apontado por Venosa (2025), o ordenamento jurídico rejeita a justiça feita com as próprias mãos, disponibilizando ações possessórias ao possuidor esbulhado ou turbado. No entanto, em razão da importância atribuída à posse, a lei excepcionalmente permite a autotutela em determinadas circunstâncias, conforme disposto no artigo 1.210, § 1º, *in verbis*: “O possuidor [...], poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, [...]; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse” (Brasil, 2002, s.p.).

A autotutela da proteção possessória também é analisada por Diniz (2024, p. 95), ao descrever alguns possíveis meios de desforço imediato:

Pelo art. 1.210, § 1º, do Código Civil brasileiro, o esbulhado pode restituir-se, por sua própria força, à posse do bem, por

meio do desforço imediato. Ao exercer tal direito, o possuidor deverá agir pessoalmente, assumindo toda a responsabilidade, embora possa ser ajudado por amigos e serviçais, empregando todos os meios necessários, inclusive armas, até conseguir recuperar sua posse, reação esta que deverá ser imediata, ou assim que lhe for possível agir, e proporcional, pois não poderá ir além do indispensável à restituição da posse, ou seja, não poderá colocar a vida e integridade física alheia em risco. Carvalho Santos nos dá um exemplo a respeito: se alguém encontrar o ladrão de sua capa, dias depois do furto, apesar do lapso de tempo decorrido, assiste-lhe o direito de fazer justiça pelas próprias mãos, se a polícia não estiver presente. Entretanto, se após a consumação do esbulho já transcorreu certo prazo o melhor mesmo é se socorrer das vias judiciais.

A outra forma de proteção seria através das ações possessórias, que são procedimentos judiciais destinados a proteger a posse, atuando em três frentes principais: manutenção, reintegração e proteção preventiva da posse. A manutenção visa assegurar o direito de posse quando houver interferências que dificultam seu pleno exercício, enquanto a reintegração busca restituir a posse ao legítimo possuidor em caso de perda parcial ou total. Já o interdito proibitório previne a ameaça de esbulho ou violência, protegendo o possuidor contra riscos futuros. Essas ações garantem que a posse seja devidamente tutelada, conforme a natureza da violação ou ameaça enfrentada (Bueno, 2024).

3. DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS

Gonçalves (2024) destaca que as ações possessórias apresentam características próprias que orientam sua aplicação, como a fungibilidade, admitida pelo artigo 554 do Código de Processo Civil (CPC). Também se reconhece a possibilidade de cumulação de pedidos, prevista no artigo 555, e soma-se ainda o caráter dúplice, que ocorre na contestação, e está previsto no artigo 556 do CPC. Essas peculiaridades estruturam o tratamento processual diferenciado conferido à tutela da posse.

Gonçalves (2023, p. 203-204) explica sobre a primeira característica das ações possessórias, o seu caráter dúplice:

Na relação jurídico-processual, é o autor quem em regra formula o pedido. O réu a ele se opõe, pleiteando a improcedência da ação. Essa polarização é estabelecida pelo direito material, que determina *a priori* a legitimação ativa e passiva para a causa. Quando o requerido oferece, eventualmente, recon-

venção, em verdade propõe outra ação, que se processa nos mesmos autos. Todavia, em alguns casos, excepcionalmente, inexistente essa predeterminação das legitimações. A situação jurídica se apresenta de tal modo que qualquer dos sujeitos pode ajuizar a ação contra o outro. Quando isso acontece, diz-se que a ação é de natureza dúplice. [...] O legislador tornou dúplice a ação possessória, permitindo que o juiz, independentemente de reconvenção do réu, confira-lhe a proteção possessória, se a requerer na contestação e provar ser o legítimo possuidor. Dispõe, com efeito, o art. 556 do Código de Processo Civil: “É lícito ao réu, na contestação, alegando que foi o ofendido em sua posse, demandar a proteção possessória e a indenização pelos prejuízos resultantes da turbação ou do esbulho cometido pelo autor”. Desse modo, tendo a lei conferido caráter dúplice às ações possessórias, não se faz necessário pedido reconvenção. Se se julgar ofendido em sua posse, o réu pode formular, na própria contestação, os pedidos que tiver contra o autor.

Outro aspecto processual das ações possessórias é a cumulação de pedidos possessórios com outros, que está prevista no CPC, incluindo a condenação em perdas e danos e a indenização dos frutos, sem comprometer o rito especial. A novidade reside na possibilidade de cumulação desses pedidos com a concessão da liminar, algo antes inviável. Fundamentado no artigo 327, *in verbis*: “É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão.” (Brasil, 2015, s.p.).

Theodoro Júnior (2024) expõe que as cumulações de pedidos nas ações possessórias devem estar diretamente ligadas ao evento possessório, como a indenização por danos causados ao bem esbulhado ou turbado. O erro mais comum nas ações de perdas e danos é o pedido genérico de indenização sem detalhar a natureza e a extensão do dano. O CPC exige que o pedido seja determinado, conforme seu artigo 324, não permitindo pretensões sem indicação precisa dos fatos que justificam a indenização. Embora o valor da indenização possa ser genérico, o dano deve ser claramente apontado na petição inicial e comprovado durante o processo.

Gonçalves (2024, p. 21-22) explica o fundamento por trás da existência da última peculiaridade das ações possessórias:

Já foi dito, em outra passagem, que são três as ações possessórias: a reintegração, que deve ser a escolhida quando houver esbulho; a manutenção, quando houver turbação; e o interdito proibitório, nas hipóteses de ameaça. Aquele que deseja valer-se delas deve, portanto, verificar qual o tipo de

agressão que a sua posse sofreu e então ajuizar a demanda adequada. Necessário que se identifique e se distinga o esbulho da turbação, e ambos da ameaça. O legislador relegou essa tarefa à doutrina e à jurisprudência, e não forneceu elementos para tal distinção. [...] Postas as distinções, parece fácil identificar qual a espécie de agressão que a posse sofreu. E, de fato, o é em muitas ocasiões. No entanto, há certas situações em que a vítima terá muita dificuldade em fazê-lo. Assim, quando há o ingresso do invasor em uma pequena porção da área ocupada pelo possuidor, poderá surgir dúvida se ocorreu esbulho parcial ou turbação. Fica difícil determinar, com precisão, quais os limites que separam uma coisa da outra. Às vezes, o turbador incomoda de tal maneira o possuidor, reduzindo a tão pouco a sua possibilidade de utilizar a coisa, que a situação passa a avizinhar-se do esbulho. [...] Preocupado com essa dificuldade, e considerando que a lei material não forneceu os meios necessários para permitir uma distinção exata entre as três formas de agressão, o legislador processual solucionou o problema [...].

O princípio da fungibilidade está previsto no artigo 554 do CPC, *in verbis*: “A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos requisitos estejam provados” (Brasil, 2015, s.p.).

Gonçalves (2024) explica que diante da dificuldade em distinguir as formas de agressão possessória, o legislador processual adotou o princípio da fungibilidade no artigo 554 do CPC. Esse princípio permite que o juiz, ao receber uma ação possessória inadequada, conheça do pedido e conceda a proteção legal correta, conforme os requisitos provados. Isso confere maior liberdade ao juiz para tomar a medida adequada, sem violar o princípio de não decidir além do que foi solicitado, evitando uma sentença *extra petita*.

Diante da existência das distintas ações possessórias típicas, Venosa (2025) aponta que esses instrumentos jurídicos têm raízes no Direito Romano e foram incorporados ao CPC. Esses procedimentos aparecem reunidos nos artigos 554 e seguintes, que tratam de forma integrada da proteção contra turbações, esbulhos e ameaças. Assim, o CPC estabelece mecanismos próprios para resguardar a posse enquanto situação fática juridicamente tutelada.

Venosa (2025, p. 123) observa que o esbulho possui características próprias no processo civil e descreve de forma objetiva seus requisitos e efeitos:

Ocorrendo esbulho, a ação é de reintegração de posse. Esbulho existe quando o possuidor fica injustamente privado da posse. Não é totalmente necessário que o desapossamento decorra de

violência. Nesse caso, o possuidor está totalmente despojado do poder de exercício de fato sobre a coisa. Os requisitos estão estampados em conjunto com os da manutenção no art. 561 da lei processual. Além de sua posse, o autor deve provar o esbulho, a data de seu início e a perda da posse. Aplica-se tudo o que foi dito a respeito das ações possessórias em geral. O objetivo do pedido é a restituição da coisa a seu possuidor ou seu valor, se ela não mais existir. Existe esbulho, por exemplo, por parte do comodatário, quando, findo o contrato de empréstimo, o bem não é devolvido. Na locação, finda a relação contratual, também seria caso de possessória, porém a lei inquilinária exige que a ação seja sempre de despejo.

Já a ação de manutenção é utilizada pelo possuidor para proteger sua posse contra turbações, buscando um mandado judicial que interrompa tais atos. Além disso, visa a indenização por danos causados pela turbação e a aplicação de penalidade em caso de reincidência. A ação é cabível quando a posse é perturbada sem resultar em perda, o que caracterizaria turbação. Um exemplo de turbação seria a presença de membros de um movimento popular que levam animais para pastar em uma fazenda (Gomes, 2012).

A turbação caracteriza-se pela interferência na posse, sem sua perda definitiva, e está prevista no artigo 1.210 do Código Civil (Brasil, 2002, s.p.):

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

§ 2º Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.

Por fim, o interdito proibitório é uma forma de proteção possessória preventiva, semelhante à ação de manutenção de posse, que visa preservar o possuidor contra ameaças à sua posse. Esse recurso é concedido para evitar atos que possam prejudicar o possuidor, por meio de uma ordem judicial que proíbe tais atentados. Além disso, a decisão pode incluir a imposição de pena pecuniária em caso de descumprimento da ordem, conforme previsto no CPC de 2015 (Theodoro Júnior, 2024).

Gonçalves (2024) esclarece que, para solicitar o mandado proibitório, o possuidor deve demonstrar que enfrenta uma ameaça concreta de turbação ou esbulho iminente, o que justifica a imposição de uma pena

pecuniária ao réu em caso de transgressão, conforme disposto no artigo 567 do CPC. O objetivo da ação é impor ao réu a obrigação de não praticar atos que molestem a posse, aplicando sanção em caso de descumprimento. A ação não é cabível se a ameaça for baseada apenas em receios subjetivos ou infundados; deve ser uma ameaça grave, fundamentada e injusta. Além disso, a iminência da agressão é essencial, pois uma ameaça distante não atende ao critério de seriedade necessário.

4. DA POSSIBILIDADE DE PARTICULAR QUE OCUPA BEM PÚBLICO DOMINICAL PODER AJUIZAR AÇÃO POSSESSÓRIA PARA DEFENDER SUA PERMANÊNCIA NO LOCAL

O conceito de bem público é sintetizado por Oliveira (2025), nos termos do artigo 98 do Código Civil de 2002 (Brasil, 2002, s.p.), que expressa que são públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, como União, Estados, Municípios, autarquias e fundações estatais. Essa concepção adota o critério da titularidade (critério subjetivo), considerando públicos apenas os bens dessas entidades. Contudo, parte da doutrina defende uma concepção material ou funcional, incluindo também os bens das pessoas jurídicas de direito privado que estejam afetados à prestação de serviços públicos, como os das empresas públicas, sociedades de economia mista e concessionárias.

Embora esses bens sejam formalmente privados, sofrem restrições típicas do regime público, como a impenhorabilidade, em razão da continuidade dos serviços. Assim, surgem os chamados bens materialmente públicos ou quase públicos. Não há, portanto, um regime jurídico uniforme para todos os bens públicos, sendo que sua classificação e o regime aplicável variam conforme sua destinação e titularidade (Oliveira, 2025).

Mazza (2025, p. 638) explica que os autores classificam os bens públicos em três critérios diferentes. Veja-se:

Os autores costumam classificar os diversos tipos de bens públicos a partir de três critérios diferentes: 1) quanto à titularidade; 2) quanto à disponibilidade; 3) quanto à destinação. Além dessas classificações, Lucia Valle Figueiredo afirma que, quanto aos tipos, os bens públicos podem ser móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações. 1) Quanto à titularidade, os bens públicos se dividem em federais, estaduais, distritais, territoriais ou municipais, de acordo com o nível federativo da pessoa jurídica a que pertençam. 2) Quanto à disponibilidade, os bens públicos podem ser

classificados em: a) bens indisponíveis por natureza: aqueles que, devido à sua intrínseca condição não patrimonial, são insuscetíveis a alienação ou oneração. Os bens indisponíveis por natureza são necessariamente bens de uso comum do povo, destinados a uma utilização universal e difusa. São naturalmente inalienáveis. É o caso do meio ambiente, dos mares e do ar; b) bens patrimoniais indisponíveis: são aqueles dotados de uma natureza patrimonial, mas, por pertencerem às categorias de bens de uso comum do povo ou de uso especial, permanecem legalmente inalienáveis enquanto mantiverem tal condição. Por isso, são naturalmente passíveis de alienação, mas legalmente inalienáveis. Exemplos: ruas, praças, estradas e demais logradouros públicos; c) bens patrimoniais disponíveis: são legalmente passíveis de alienação. É o caso dos bens dominiais, como as terras devolutas. 3) Quanto à destinação, os bens públicos podem ser de três tipos: de uso comum do povo, de uso especial e dominicais.

Como esclarece Di Pietro (2025), a classificação brasileira baseia-se na destinação do bem: os de uso comum servem ao povo em geral (como ruas e mares); os de uso especial são utilizados diretamente pela Administração Pública (como repartições e veículos oficiais); já os dominicais, sem afetação pública específica, integram o patrimônio do Estado e podem ser utilizados para obtenção de renda.

Os bens públicos estão sujeitos a prerrogativas específicas decorrentes do regime de direito públicos. Embora os bens das fundações públicas de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista sejam considerados privados, eles também podem gozar dessas prerrogativas, desde que sejam essenciais à prestação dos serviços públicos. Dessa forma, mesmo bens de natureza privada podem ser protegidos pelo ordenamento jurídico, quando envolvidos diretamente na execução de funções públicas (Alves, 2025).

Oliveira (2025, p. 680) explica sobre a primeira prerrogativa dos bens públicos, a impenhorabilidade, e sua relação com o princípio da continuidade do serviço público:

Os bens públicos são impenhoráveis. A penhora pode ser definida como ato de apreensão judicial de bens do devedor para satisfação do credor. A impossibilidade de constrição judicial dos bens públicos justifica-se pela necessidade de cumprimento dos requisitos legais para alienação, pelo princípio da continuidade do serviço público e, no caso específico das pessoas de direito público, pelo procedimento constitucional especial exigido para pagamento dos débitos oriundos

de decisão judicial transitada em julgado (art. 100, *caput* e § 3º, da CRFB: precatório e a Requisição de Pequeno Valor – RPV). Por essa razão, na execução por quantia certa em face da Fazenda Pública, não se prevê a indicação dos bens passíveis de penhora, devendo ser observados os ritos próprios estabelecidos nos arts. 534 e 535 do CPC (execução por título judicial) e 910 do CPC (execução por título extrajudicial).

Em continuidade, vemos que os bens públicos não estão sujeitos à prescrição, seja ela supressiva ou aquisitiva. Isso significa que os direitos do Poder Público sobre seus bens não se extinguem com o tempo, nem podem ser adquiridos por particulares por meio de usucapião. Essa proteção abrange todos os tipos de bens públicos, incluindo móveis, imóveis, semoventes, de uso comum do povo, de uso especial e também dominicais (Alves, 2025).

Ainda, no estudo das prerrogativas dos bens públicos, Remédio (2018) elucida que a inalienabilidade é a característica que impede o titular de um bem de transferi-lo, sendo própria de todos os bens públicos. Ela é obrigatória para os bens de uso comum do povo e de uso especial, enquanto mantiverem essa qualificação, conforme o artigo 100 do Código Civil de 2002 (Brasil, 2002, s.p.). Já os bens dominicais são inalienáveis apenas de forma relativa, podendo ser alienados se cumprirem os requisitos legais exigidos.

Por fim, Alves (2025, p. 331) explana sobre a última prerrogativa dos bens públicos, sua não onerabilidade:

Os bens públicos não são suscetíveis de constituir objeto de penhor, hipoteca ou anticrese. O penhor ocorre quando o devedor transfere ao credor a posse direta de bem móvel, como forma de garantir o pagamento de seu débito. Até o pagamento da obrigação, o bem fica em mãos do credor, ou seja, há a transferência do bem móvel a esse (exceto rural, industrial, mercantil e de veículo). A hipoteca ocorre quando se grava um bem imóvel (ou outro bem que a lei considere como hipotecável, como navios e aeronaves) pertencente ao devedor ou a um terceiro, sem transmissão da posse ao credor (na hipoteca não há tradição). Se o devedor não pagar a dívida no seu vencimento, fica o credor habilitado a exercer o direito de excussão (solicitar a venda judicial do bem). Por outro lado, na anticrese, o devedor transfere para o credor a posse de bem imóvel, para que este se aproveite dos frutos e rendimentos do imóvel, até o montante da dívida a ser paga. Nenhuma dessas possibilidades se aplica aos bens públicos.

Segundo o que se observou anteriormente, os bens dominicais integram o patrimônio do poder público, mas não possuem uma destinação

específica, sendo, portanto, desafetados. Apesar disso, mantêm características dos bens públicos, como a impenhorabilidade e a imprescritibilidade. Justamente por não estarem afetados, podem ser alienados, desde que respeitados os requisitos legais. Um exemplo é o terreno municipal sem uso definido (Alves, 2025).

Mazza (2025, p. 639 – 640) discute de forma mais aprofundada sobre a possibilidade de alienação dos bens dominicais:

A Administração pode, em relação aos bens dominicais, exercer poderes de proprietário, como usar, gozar e dispor. Diz-se que os bens dominicais são aqueles que o Poder Público utiliza como dele se utilizariam os particulares. É nesse sentido que o art. 99, III, do Código Civil define tais bens como aqueles que “constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades”. Assim, os bens dominicais podem ser alienados, nos termos do disposto na legislação, por meio de compra e venda, doação, permuta, dação (institutos de direito privado), investidura e legitimação da posse (institutos de direito público). A doação, a permuta, a dação em pagamento, a investidura e a venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública dispensam a realização de licitação. Acerca dos bens dominicais, o parágrafo único do art. 99 do Código Civil, de difícil compreensão, prescreve: “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”. Aparentemente, o legislador pretendeu enfatizar o caráter disponível dos bens pertencentes às fundações (em princípio, pessoas de direito público) governamentais de direito privado (com estrutura de direito privado). Os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo estão afetados à proteção dos interesses da coletividade, vale dizer, do interesse público primário. Pelo contrário, os bens dominicais estão vinculados ao interesse patrimonial do Estado, que é o interesse público secundário.

Conforme lecionado por Justen Filho (2025), cada ente federativo possui bens de diferentes naturezas, inclusive dominicais, cuja titularidade é parcialmente tratada na Constituição Federal de 1988, sem caráter exaustivo. No caso da União, os bens dominicais estão previstos em dispositivos como os artigos 20 e 176, que tratam de recursos naturais e terras tradicionalmente ocupadas por indígenas. A jurisprudência do STF, por meio das Súmulas 480 e 650, esclarecem limites quanto à titularidade de terras indígenas. Já os bens dominicais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser identificados conforme sua destinação, com base no art. 26 da Constituição.

Rosa (2018, p. 187) disserta acerca da divergência do nome dominical e dominial na doutrina jurídica brasileira:

[...] c) dominicais (ou dominiais) – constituem o patrimônio disponível, exercendo o Poder Público os poderes de proprietário como se particular fosse; não possuem destinação específica, seja porque o uso não é indistintamente permitido, seja porque o Poder Público não necessita da sua fruição. Por lei é permitida a formação de patrimônio dessa natureza (excepcional, diante da regra). A expressão dominiais é empregada como sinônimo de dominicais. No entanto, pode-se estabelecer distinção, correspondendo os bens dominiais ao gênero (todos os bens sob o domínio público) e dominicais como espécie (os que integram o patrimônio público disponível).

Como ensina Rosa (2018), o Poder Público, embora sujeito ao regime de direito público, pode utilizar instrumentos do direito privado para proteger seu patrimônio. No caso de bens imóveis, por exemplo, é possível o uso de ações possessórias, como reintegração e manutenção de posse, além do mandado de segurança. Há, inclusive, decisão que admite a atuação autoexecutória da Administração diante de esbulho.

Nesse sentido, questiona-se qual seria o posicionamento do STJ acerca da possibilidade de manejo de interditos possessórios entre particulares que disputam a posse de bem público dominical. A dúvida central reside em saber se, em casos de litígios possessórios entre particulares, envolvendo bens do patrimônio público sem destinação específica, seria admissível a proteção possessória, considerando a função social da posse e a vedação de usucapião sobre bens públicos.

A primeira solução da questão seria que, diante de um litígio possessório entre particulares sobre bem público dominical, a posse poderia ser protegida, desde que o bem esteja desprovido de destinação pública e a ocupação atenda à função social. Isso se justifica pela necessidade de assegurar a utilidade do bem, mesmo que público, evitando seu abandono e incentivando a utilização produtiva da propriedade.

A segunda solução da questão seria a impossibilidade de manejo de interditos possessórios entre particulares sobre bens públicos, com base na premissa de que, sendo o bem de titularidade estatal, os particulares teriam apenas a detenção, e não a posse legítima, inviabilizando a proteção possessória. Ademais, a vedação constitucional à usucapião de bens públicos poderia ser interpretada como um impeditivo à configuração da posse.

Em resposta a tal questionamento, o STJ, no Recurso Especial

1296964/DF, de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, posicionou-se no seguinte sentido:

RECURSO ESPECIAL. POSSE. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. BEM PÚBLICO DOMINICAL. LITÍGIO ENTRE PARTICULARES. INTERDITO POSSESSÓRIO. POSSIBILIDADE. FUNÇÃO SOCIAL. OCORRÊNCIA.

1. Na ocupação de bem público, duas situações devem ter tratamentos distintos: i) aquela em que o particular invade imóvel público e almeja proteção possessória ou indenização/retenção em face do ente estatal e ii) as contendas possessórias entre particulares no tocante a imóvel situado em terras públicas.
2. A posse deve ser protegida como um fim em si mesma, exercendo o particular o poder fático sobre a res e garantindo sua função social, sendo que o critério para aferir se há posse ou detenção não é o estrutural e sim o funcional. É a afetação do bem a uma finalidade pública que dirá se pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular.
3. A jurisprudência do STJ é sedimentada no sentido de que o particular tem apenas detenção em relação ao Poder Público, não se cogitando de proteção possessória.
4. É possível o manejo de interditos possessórios em litígio entre particulares sobre bem público dominical, pois entre ambos a disputa será relativa à posse.
5. À luz do texto constitucional e da inteligência do novo Código Civil, a função social é base normativa para a solução dos conflitos atinentes à posse, dando-se efetividade ao bem comum, com escopo nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.
6. Nos bens do patrimônio disponível do Estado (dominicais), despojados de destinação pública, permite-se a proteção possessória pelos ocupantes da terra pública que venham a lhe dar função social.
7. A ocupação por particular de um bem público abandonado/desafetado - isto é, sem destinação ao uso público em geral ou a uma atividade administrativa -, confere justamente a função social da qual o bem está carente em sua essência.
8. A exegese que reconhece a posse nos bens dominicais deve ser conciliada com a regra que veda o reconhecimento da usucapião nos bens públicos (STF, Súm 340; CF, arts. 183, § 3º; e 192; CC, art. 102); um dos efeitos jurídicos da posse - a usucapião - será limitado, devendo ser mantido, no entanto, a possibilidade de invocação dos interditos possessórios pelo particular.
9. Recurso especial não provido (BRASIL, 2016, s.p.).

Assim, nos termos do julgado acima colacionado, que analisou a possibilidade de particular que ocupa bem público dominical ajuizar ação

possessória para defender sua permanência no local, o STJ entendeu ser viável o manejo de interditos possessórios em litígios entre particulares, desde que o bem esteja desprovido de destinação pública e a ocupação atenda à função social. O STJ destacou que a posse deve ser protegida como um fim em si mesma, e que, nos bens dominicais sem afetação ao uso público, a ocupação particular que cumpra uma função social legítima a proteção possessória, mesmo que permaneça vedada a possibilidade de usucapião.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo estudar a posse dentro da legislação brasileira, com ênfase na possibilidade de um particular entrar com ações possessórias que envolvam bens públicos. A discussão envolveu bens dominicais, considerando a função social da posse e os limites impostos pela vedação à usucapião.

Verificou-se que, embora haja divergência doutrinária, parte entende ser admissível a proteção possessória mesmo em relação a bens públicos, desde que desprovidos de destinação pública. Pela análise da jurisprudência, foi possível constatar que o STJ admitiu o uso de interditos possessórios por particulares em litígios sobre bens dominicais, desde que demonstrada a função social da ocupação, legitimando a proteção possessória, mesmo que vedada a possibilidade de usucapião.

Inicialmente, buscou-se analisar no primeiro tópico o instituto da posse no âmbito dos Direitos Reais, destacando-se sua natureza distinta da propriedade. Apresentou-se ainda, as principais teorias sobre o tema, como a Subjetiva e a Objetiva, predominando esta última no ordenamento jurídico brasileiro. Constatou-se por fim, que a posse é reconhecida como um direito real, sendo portanto, protegida por meios extrajudiciais, como a legítima defesa, e também por ações judiciais específicas.

Na sequência, objetivou-se aprofundar o estudo da proteção jurídica da posse pela via judicial, verificando-se a existência de ações judiciais específicas: reintegração, manutenção e interdito proibitório. Essas ações visam resguardar o possuidor diante de ameaças, turbações ou esbulhos, com possibilidade de medidas liminares e cumulação de pedidos. O CPC também garante o caráter dúplice dessas ações e aplica o princípio da fungibilidade, permitindo ao juiz adequar a tutela ao caso concreto. Viu-se que, dessa forma, o ordenamento jurídico assegura ao possuidor, ampla proteção, mesmo na ausência de propriedade.

Por fim, no terceiro tópico, pretendeu-se investigar o regime jurídico dos bens públicos, partindo do conceito adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro atual. Analisaram-se as divergências doutrinárias quanto à titularidade desses bens, bem como os diferentes entendimentos sobre sua classificação. Buscou-se apresentar as principais classificações, assim como as prerrogativas que diferenciam os bens públicos dos bens privados.

Ademais, com esses estudos pretendeu-se analisar a possibilidade de propositura de ações possessórias envolvendo bens públicos, com foco em um questionamento principal: se particulares podem ajuizar ações possessórias sobre bens dominicais que ocupam, analisando o entendimento conferido pelo STJ sobre esse assunto.

Portanto, com base na pesquisa jurisprudencial, por meio de decisão proferida no Recurso Especial 1296964/DF, foi possível constatar que o STJ considerou possível o ajuizamento de ação possessória por particular que ocupa bem público dominical, desde que o imóvel esteja desprovido de destinação pública e a ocupação atenda à função social da posse. O Tribunal firmou o entendimento de que, em litígios entre particulares envolvendo bens do patrimônio disponível do Estado, a posse deve ser protegida como um fim em si mesma, desde que haja exercício legítimo e produtivo sobre o bem. Embora a vedação à usucapião de bens públicos permaneça, o STJ reconheceu que essa restrição não impede o uso dos interditos possessórios, desde que o bem dominical esteja desafetado e a disputa ocorra entre particulares, não entre o particular e o Poder Público.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. D. **Manual de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 520 p.

BRASIL, **Lei N.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm#:~:text=Art.%201%20o%20Toda%20pessoa%20%C3%A9%20capaz%20de%20direitos%20e. Acesso em outubro de 2024.

BRASIL, **Lei N.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em outubro de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.296.964 - DF**. Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 18/10/2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102920822&dt_publicacao=07/12/2016. Acesso em outubro de 2024.

BUENO, C. S. **Manual de direito processual civil**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. 1000 p.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro** - direito das coisas. 38ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. v. 4. 716 p.

DINIZ, M. H. **Manual de direito civil**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. 611 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 38ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. 1048 p.

GOMES, O. **Direitos reais**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 466 p.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil esquematizado**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. v. 2. 467 p.

GONÇALVES, M. V. R. **Sinopses jurídicas** – processo civil – procedimentos especiais. 17ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. 122 p.

JUSTEN FILHO, M. **Cursos de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. 1056 p.

MAZZA, A. **Curso de direito administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 856 p.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. 1008 p.

PEREIRA, C. M. da S. **Instituições de direito civil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. v. 4. 403 p.

REMÉDIO, J. A.. **Direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Verbatim, 2018. 876 p.

ROSA, M. F. E. **Sinopses jurídicas - direito administrativo: parte I**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. v. 19. 225 p.

TARTUCE, F. **Direito civil: direito das coisas**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. 4. 753 p.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil**. 58ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. 2. 849 p.

VENOSA, S. de S. **Direito civil: direitos reais**. 25ª ed. Barueri: Atlas, 2025. V. 4. 592 p.