

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

SARA SILVEIRA DE MIRANDA

**DA TUTELA DA POSSE EXERCIDA POR PARTICULARES SOBRE BENS
PÚBLICOS**

Pós-graduação em Direito Imobiliário

São Paulo

2025

SARA SILVEIRA DE MIRANDA

**DA TUTELA DA POSSE EXERCIDA POR PARTICULARES SOBRE BENS
PÚBLICOS**

Artigo científico apresentado ao Curso de Pós-graduação em Direito Imobiliário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (“PUC-SP”), como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Direito Imobiliário, sob a orientação do(a) Professor(a) Doutor(a) **William Santos Oliveira.**

São Paulo

2025

RESUMO

MIRANDA¹, Sara Silveira de. Da tutela da posse exercida por particulares sobre bens públicos.

O presente artigo analisa a possibilidade de o particular exercer posse sobre bens públicos, com ênfase para a constatação de equívocos feitos pelo Superior Tribunal de Justiça na aplicação dos conceitos de posse e detenção ao julgar demandas envolvendo o Poder Público. O estudo fundamenta-se em análise doutrinária, bem como na aprofundada investigação sobre os enunciados sumulares nº 619 e 637 do Superior Tribunal de Justiça. A pesquisa demonstra que o particular pode exercer a posse sobre os bens públicos, ante a ausência de previsão legal expressa que caracterize essa ocupação como mera detenção, além de justificar a necessidade de proteção dessa posse com base no exercício da função social da propriedade.

Palavras-Chave: Posse, ações possessórias, detenção, função social da propriedade.

¹ Sara Silveira de Miranda: Pós-graduanda em Direito Imobiliário Pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Advogada.

ABSTRACT

MIRANDA, Sara Silveira de. On the protection of possession exercised by private individuals over Public Property.

This article examines the possibility for private individuals to exercise possession over public property, with particular emphasis on identifying the misapplication by the Superior Court of Justice in its interpretation of the legal concepts of possession and detention when adjudicating disputes involving the Public Administration. The analysis is grounded in doctrinal scholarship as well as an in-depth investigation of the precedents set forth in Precedent Statements Nos. 619 and 637 of the Superior Court of Justice. The research demonstrates that individuals may indeed exercise possession over public assets, given the absence of any legal provision expressly qualifying such an occupation as mere detention and further justifies the necessity of protecting this possession based on the social function of property.

Keywords: Possession, possessory actions, detention, social function of property.

1 INTRODUÇÃO

Esta é uma pesquisa fruto de uma inquietação acadêmica e prática sobre a maneira pela qual a norma brasileira, em especial nas recentes interpretações dadas pelo Superior Tribunal de Justiça, lida com a posse de bens públicos ocupados ou utilizados por particulares. Não é de todo inusitado que na prática forense surjam questões que envolvem a ocupação de espaços públicos por cidadãos, que, embora não possuam a titularidade formal do bem, desenvolvem uma relação de uso e proteção do local, o que, em diversos casos, alcança um valor social inegável, efetivando a função social da posse.

A proteção dessa posse se baseia em três principais aspectos: o reconhecimento da função social da posse, a complexidade da proteção possessória em relação aos bens públicos e as implicações das interpretações jurisprudenciais recentes, particularmente nos enunciados sumulares nº 619 e 637 do Superior Tribunal de Justiça. Há ainda um quarto aspecto a ser questionado: se o bem público sem destinação cumpre ou não com a sua função social.

A função social da posse dentro desse contexto transcende a simples defesa da propriedade e reflete a construção de uma sociedade que preza pelo equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos. Quando particulares ocupam bens públicos, é comum que se estabeleça uma relação de cuidado, manutenção e, por vezes, valorização do espaço, especialmente em casos em que a ocupação é histórica e pacífica, e até mesmo com certo respaldo do poder público, com o pagamento, pelos ocupantes, de todos os tributos que recaem sobre a coisa.

Essas relações, e o modo como o particular interage com aquele bem público, suscitam a necessidade de análise sobre até que ponto essa ocupação pode ser classificada como mera detenção, ou quando é posse de fato sobre o imóvel. Afinal, essa ocupação representa uma forma de interação entre o cidadão e o patrimônio público, que, na ausência de um interesse social maior, e na ausência de efetiva destinação, merece ser tutelada.

A partir do momento em que esse particular passa a ocupar determinado bem público, dando-lhe destinação social que antes era negligenciada pelo próprio Estado, surge a indagação de até que ponto os direitos desse particular são efetivamente resguardados e como permitir que a proteção possessória seja uma das ferramentas disponíveis ao cidadão é uma forma de efetivar direitos sociais e uma melhor distribuição fundiária.

O poder público, ao intervir em ações possessórias em que figurem terceiros, e como detentor de título de propriedade sobre determinado imóvel, pode se valer apenas dessa

alegação de domínio para recuperar ou obter posse de determinado bem, em que pese antes mesmo de sua ocupação – ainda que irregular – por particulares, minando a destinação social daquele bem. Isso porque esse particular pode ter exercido aquela posse por décadas a fio, dando efetiva função social e dando uma destinação econômica específica.

O simples fato de o Estado ser proprietário de imóvel não implica, necessariamente, na sua capacidade de destinar o bem de forma relevante para a comunidade em seu entorno. A atuação do poder público em ações possessórias envolvendo terceiros e bens públicos, sob o título de proprietário, levanta questões significativas sobre o real alcance da função social da posse. É comum que a intervenção estatal seja pautada por simples alegações de domínio, utilizando-se, assim, da chamada “exceção de domínio”.

Essa prática, indiretamente legitimada pelo enunciado da Súmula nº 637 do STJ, contraria o art. 557 do Código de Processo Civil, que veda o uso do domínio como justificativa ao esbulho em ações possessórias. Tal contradição permite que o Estado, apenas por ser titular formal do bem, intervenha em processos possessórios, mesmo quando o particular já exercia uma posse contínua e produtiva, muitas vezes ao longo de décadas, atribuindo à área uma função social e econômica específica.

Essa posse exercida por particulares sobre bens públicos não deve ser automaticamente desconsiderada pelo simples fato de o Estado ser proprietário. O Direito brasileiro exige que a propriedade atenda à sua função social, e tal exigência vincula também o Poder Público, especialmente nos casos em que a Administração não assegura ao bem uma destinação concreta e socialmente relevante.

A hipótese que a pesquisa sustentará é que, a despeito do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a ocupação de imóvel público por particulares deve ser compreendida como posse, e não como mera detenção; e que as regras jurídico-processuais incidentes em demandas que tutelam tal situação possessória deve ser adequada com vistas à concretização da função social da propriedade e da posse.

2 DA DIFERENCIAÇÃO ENTRE POSSE E DETENÇÃO

Diferenciar e conceituar os termos posse e detenção é premissa fundamental para a compreender se é possível (ou não) se falar no exercício de posse por particulares sobre bens públicos.

A teoria objetiva de Ihering consigna que tanto a posse quanto a detenção são compostas por dois elementos essenciais, somados a um terceiro (elemento normativo): o *corpus*, que é o exercício material sobre a coisa, e o *affectio tenendi*, ou seja, a intenção de ter a coisa como própria².

Para Ihering, a posse representa a exteriorização da propriedade e constitui complemento deste instituto, sendo o seu exercício um indicativo de que o possuidor, mesmo que não seja proprietário, manifesta a intenção de manter a relação de domínio sobre a coisa. Em contrapartida, a detenção, embora também possua o *corpus* e o *affectio tenendi*, caracteriza-se por uma limitação imposta por causa legal que reduz o exercício do poder sobre a coisa – limitando-o a uma situação de mera apreensão da coisa, sem os efeitos típicos da posse, como o direito de retenção ou a indenização por benfeitorias.³

A diferença primordial entre a detenção e a posse, de acordo com a teoria objetiva de Ihering, é esse terceiro elemento, que pode ser chamada de elemento normativo – na denominação proposta por Clóvis Beviláqua⁴. Não existindo uma norma descaracterizando o exercício de um poder de fato sobre a coisa, haverá posse; do contrário, existindo a norma descaracterizante, não haverá, naquela situação, posse, mas mera detenção. Exemplo disso é o disposto no art. 1.198 do Código Civil, dispositivo legal que indica uma hipótese de detenção, nos casos em que o dito detentor se acha “em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas”.

O art. 1.196 do Código Civil define o conceito de possuidor como “aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. A posse, então, seria a possibilidade de exercício de pelo menos uma das faculdades do domínio.

Não se pode olvidar da possibilidade de transformação da situação de mera detenção em posse *ad usucapionem*. Conforme a análise de RODRIGO REIS MAZZEI⁵, a inversão do título da posse ocorre quando o detentor, que inicialmente exerce o poder de fato de forma precária, passa a agir em seu próprio nome, demonstrando de forma inequívoca a intenção de adquirir a coisa como se dono fosse. Essa transformação não se dá de forma automática. A presunção legal

² BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. v. 1. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976, p. 26.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ MAZZEI, Rodrigo Reis. *Breve esboço sobre a sistematização da posse no direito brasileiro atual*. In: CARDOSO, Luiza Tosta; DEL PUPO, Thais Milani (coord.). *Direito Processual: A interação entre o Código de Processo Civil e o Ordenamento Jurídico*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. cap. I, p. 7-37.

prevista no Código Civil, em particular em seu art. 1.203, favorece o possuidor, impondo ao detentor o ônus de provar a superação da condição de mera detenção para que se reconheçam os efeitos próprios da posse, sobretudo no tocante à possibilidade de usucapião.

Essa diferenciação se complexifica quando se fala em bens públicos. A súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça é enfática ao estabelecer que “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões ou benfeitorias”. Essa orientação jurisprudencial reafirma que, na ausência de autorização formal ou de base jurídica que legitime a ocupação, não há como reconhecer a posse legítima, mas apenas uma situação de detenção – o que impede ao ocupante a fruição dos direitos acessórios típicos da posse.

Adicionalmente, o enunciado sumular nº 637 do Superior Tribunal de Justiça reforça a legitimidade do ente público para intervir em ações possessórias entre particulares, podendo, inclusive, deduzir questões relativas ao domínio de forma incidental. Essa intervenção ressalta a importância de se diferenciar a situação de posse, que pressupõe o exercício dos poderes inerentes ao domínio, da situação de detenção, assim qualificada em virtude da existência de elemento normativo que a descaracteriza como posse.

Para BÁRBARA ALMEIDA DE ARAÚJO, a posse em relação aos bens públicos não poderá ser adquirida pelo particular em relação aos bens de uso comum e os de uso especial. Para tais bens, ao contrário dos dominicais, na visão da autora, a atuação do particular configura, necessariamente, mera detenção, uma vez que o interesse coletivo e a destinação pública do bem impedem a consolidação de posse e de seus direitos anexos, como o direito à retenção ou à indenização por benfeitorias.⁶

Processualmente, essa diferenciação entre posse e detenção ganha relevância quando se discute a tutela possessória e a proteção por ela conferida ao possuidor. Enquanto o possuidor, que exerce o poder de fato, pode pleitear a produção de seu direito por meio de medidas possessórias, o detentor não possui legitimidade para a heterotutela de posse, embora possua para a autotutela. Como enfatizado por FERNANDO JACOB NETTO, a proteção jurisdicional da posse pressupõe a demonstração dos elementos essenciais que caracterizam o exercício de um

⁶ ARAÚJO, Bárbara Almeida. *A posse dos bens públicos*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 106-109.

dos poderes inerentes ao domínio sobre a coisa, o que, na detenção, não se constata, mantendo-se, assim, a limitação dos efeitos jurídicos.⁷

3 DA DEFINIÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Os bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, destinados ao uso da coletividade ou a uma finalidade administrativa específica. O Código Civil, em seu art. 99, classifica os bens públicos em três categorias: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

Os bens de uso comum do povo são aqueles acessíveis a todos, sem necessidade de autorização especial, como ruas, praças e rios navegáveis. Sua fruição se dá de maneira geral e igualitária, sem que qualquer particular possa reivindicar posse ou domínio exclusivo sobre eles⁸. O caráter de bem de uso comum decorre do princípio de inalienabilidade e da afetação a um fim coletivo.

Sendo bens de uso, devem ser administrados de modo a preservar o interesse e as necessidades da coletividade. Dada a essa condição, a ausência de uso é incompatível com a sua natureza, devendo sempre estar exercendo a sua função e sendo usado por alguém, não servindo para fins financeiros, especulativos ou como objeto de investimentos. Apesar de pertencerem à entidades de direito público interno, não se destinam primariamente ao uso da Administração Pública, mas sim a todos aqueles terceiros denominados de “povo”⁹.

Os bens de uso especial, por sua vez, são aqueles afetados diretamente à execução de serviços públicos, como prédios administrativos, hospitais públicos e escolas. Diferentemente dos bens de uso comum, podem ter acesso restrito e regulamentado pelo Poder Público, conforme a necessidade da Administração Pública. A afetação desses bens está diretamente ligada ao cumprimento das funções estatais¹⁰.

⁷ NETTO, Fernando Jacob. *Tutela processual da posse*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 75-83.

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p 725.

⁹ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 25 de março de 2025.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 728.

São duas formas de uso desse tipo de bem: o uso administrativo interno e o uso administrativo externo. O interno se dá mediante o emprego do bem pelos servidores públicos de modo fechado, sem acesso livre a terceiros, como é o caso dos gabinetes de deputados e senadores no Congresso, podendo ainda atingir um imóvel todo ou apenas parte dele. O uso administrativo externo, é aquele exercido tanto por usuário dos serviços ali prestados ou pelos próprios agentes públicos. É o caso das áreas de atendimento de um hospital público, que são utilizadas tanto pelos pacientes quando pelos médicos e demais profissionais da saúde¹¹.

Finalmente, os bens dominicais são aqueles que, embora pertençam ao patrimônio do Estado, não estão afetados a um uso específico, podendo ser alienados conforme as normas de direito público¹². Diferentemente dos bens de uso comum e dos bens de uso especial, os bens dominicais podem ser transferidos ao setor privado, desde que observadas as exigências legais, como a desafetação e a realização de licitação.

Esses bens são os que mais se aproximam ao conceito de propriedade privada, ainda que estejam a serviço do Estado, devendo observar sempre os interesses públicos primários. Eles devem ser geridos de modo a produzir utilidades públicas e garantir a efetivação dos interesses públicos primários, ainda que lhes seja garantido uma maior flexibilidade. São esses bens que podem ser cedidos parcial ou integralmente a particulares, característica esta que é peculiar e única aos bens dominicais¹³.

4 A POSSE SOBRE BENS PÚBLICOS E O EQUÍVOCO DA SÚMULA 619 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O enunciado sumular nº 619 do Superior Tribunal de Justiça estabelece que “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões ou benfeitorias”. Embora essa orientação tenha sido amplamente aplicada pelos órgãos jurisdicionais brasileiros, diversas críticas são levantadas

¹¹ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 864.

¹³ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>

sobre sua compatibilidade com os princípios da função social da propriedade e da vedação ao enriquecimento sem causa¹⁴.

Dentre os julgados que instruíram a elaboração do enunciado, temos o Recurso Especial nº 1.055.403/RJ, de relatoria do Ministro SÉRGIO KUKINA, em que se discute a possibilidade de retenção por benfeitorias em imóvel construído no Jardim Botânico, patrimônio tombado ainda em 1937 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – o primeiro de seu tipo. Pelo entendimento firmado pela Corte Superior, a falta de autorização expressa para a ocupação por particular de área pública tombada desqualifica a posse e impede a geração de direitos, como a indenização por benfeitorias. Assentou-se que a omissão do Poder Público no controle da ocupação irregular de bens públicos não deve servir como justificativa para conferir direitos ao particular ocupante¹⁵.

O eixo norteador do julgado foi a previsão constitucional e do Código Civil que proibiria a aquisição da propriedade por usucapião quando se estivesse diante de bens públicos. Isso porque, a Constituição da República, nos arts. 183, §3º e 191, parágrafo único, bem como o art. 102 do Código Civil, vedam expressamente a aquisição da propriedade de bens públicos por usucapião.

Essa proibição, contudo, não deve ser interpretada como uma exclusão absoluta da possibilidade de reconhecimento da posse sobre bens públicos, visto que essa interpretação ignora a autonomia entre os institutos da posse e da propriedade. Efetivamente, não existe posse *ad usucapionem*, mas nada impede o reconhecimento da posse *ad interdicta*, ou seja, aquela que permite ao possuidor defender-se contra atos de turbação ou esbulho por terceiros – inclusive do próprio Poder Público.

A distinção entre posse e detenção no contexto dos bens públicos é essencial para compreender a problemática imposta pelo enunciado sumular nº 619. A posse, nos termos da teoria objetiva de Ihering, é caracterizada pela conjugação do *corpus* (poder físico sobre a coisa), a *affectio tenendi* (o exercício de um dos poderes da propriedade) e o elemento normativo (a inexistência de norma descaracterizante daquela situação como posse). A detenção, por sua vez, é caracterizada pela presença desse elemento normativo (norma descaracterizante), sendo as hipóteses expressamente previstas, como naquelas indicadas no art.

¹⁴ SANTOS, Beatriz Brito da Costa Honorato. Impossibilidade de usucapião de bem público: críticas à súmula n. 619 do STJ, à luz da função social da propriedade e do desamparo ao particular. *Revista de Artigos Científicos*, Rio de Janeiro, v. 15, ed. 2, p. 70-84, jul/dez 2023.

¹⁵ STJ. *REsp 1.055.403/RJ*, Min. Sérgio Kukina, *DJ* 07.06.2016.

1.208, *ab initio*, do Código Civil (situações de permissão ou tolerância), ou a possibilidade prevista nos art. 1.208, *in fine*, c/c art. 1.224 do Código Civil, em que os atos clandestinos e violentos, enquanto não cessarem, não induzem posse, mas apenas mera detenção – neste caso, ilícita¹⁶.

A classificação de qualquer ocupação de bem público como mera detenção desconsidera o fato de que os particulares exercem, muitas vezes, o poder de fato sobre o bem de maneira autônoma, sem qualquer subordinação direta ao ente público, podendo inclusive manejar quaisquer dos interditos possessórios contra terceiros, sendo considerado, em relação a eles, como possuidor¹⁷. Além disso, nem sempre se estará diante da hipótese de detenção descrita pelo art. 1.208, *in fine*, do Código Civil (detenção ilícita), justamente por existir a possibilidade de que se ocupe aquela área com o conhecimento e anuência, ainda que tácita, da Administração Pública, como se depreende de situações tais em que o particular é responsável pelo recolhimento de IPTU em imóvel pertencente à própria municipalidade.

O entendimento sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça também desconsidera a necessária distinção entre os bens de uso comum, os de uso especial e os bens dominicais. Este último, enquanto desafetados a uma finalidade específica, podem ser objeto de posse, uma vez que podem ser, inclusive, alienados a particulares.¹⁸

O enunciado sumular do Superior Tribunal de Justiça representa uma *contradictio in terminis*, porque não pode haver detenção sem o respectivo enquadramento normativo. A caracterização da detenção pressupõe elemento normativo que a preveja numa determinada situação – como é o caso do art. 1.208 do Código Civil. O ordenamento jurídico não proíbe o exercício da posse sobre bens públicos, nem classifica como detenção a ocupação destes imóveis por particulares. O que a súmula nº 619 fez, foi criar um novo conceito de detenção, enxergando-a numa situação em que a lei não enquadra como essa hipótese.

A Corte Cidadã chega até mesmo a falar de “detenção de natureza precária”, não sendo esta precariedade a do vício do art. 1.200 do Código Civil, ante a inexistência de abuso de confiança, e nem sendo a posse a título precário, já que não existe autorização posteriormente

¹⁶ CIMARDI, Cláudia Aparecida. *Proteção Processual da Posse*. 2ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 61, p. 23-40.

¹⁷ MAZZEI, Rodrigo Reis. *Breve esboço sobre a sistematização da posse no direito brasileiro atual*. In: CARDOSO, Luiza Tosta; DEL PUPO, Thais Milani (coord.). *Direito Processual: A interação entre o Código de Processo Civil e o Ordenamento Jurídico*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. cap. I, p. 7-37.

¹⁸ ARAÚJO, Bárbara Almeida. *A posse dos bens públicos*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 109.

revogada¹⁹. Na verdade, o que a súmula quer dizer é que não existe posse *ad usucapionem* em bens públicos, tanto que ela elenca como referência o art. 191, parágrafo único da Constituição da República. No entanto, ao fazê-lo, acaba por confundir os conceitos de posse *ad interdicta* (que não leva à usucapião) e detenção. É possível ter posse que não conduz à usucapião ou ao direito de propriedade.

A inexistência de posse *ad usucapionem* não impede a existência de posse *ad interdicta*. Para se afastar a ocorrência da usucapião, não é necessário sustentar que determinada ocupação é detenção; basta identificar como hipótese de posse *ad interdicta*. A pretensão da súmula é vedar a usucapião de bem público – o que ademais, já que feito pela própria Constituição da República e pelo Código Civil -, mas o faz equivocadamente, excluindo qualquer possibilidade de posse pelo particular.

Se por um lado a Constituição da República impede a usucapião de bens de propriedade dos particulares, ela também assegura a função social da propriedade. E um imóvel que pertença ao Poder Público não necessariamente exercerá a sua função social perante a sociedade, podendo muito facilmente ser objeto de omissões e abandono, deixando servir como local de alojamento de populações mais vulneráveis.

Não se pode olvidar que existem situações em que o Poder Público se omitiu por anos em relação a manutenção de edificações ao ponto de que elas passaram a apresentar um grave risco ao povo, que deveria estar delas se beneficiando. Tem-se como exemplo o Edifício Jerônimo Monteiro, localizado no Centro da cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, cedido pela União ao Tribunal de Justiça daquele estado, que, em 2024, viu a sua marquise desabar, colocando em risco aqueles que por ali passavam.²⁰

O reconhecimento da função social da posse permite que, em algumas situações, o possuidor de boa-fé possa pleitear a continuidade do uso do bem, sobretudo quando o Poder

¹⁹ SILVESTRE, Gilberto Fachetti. A usucapião especial urbana individual e coletiva pela *interversio possessionis* da tença precária em posse *ad usucapionem pro morada*. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, ed. 4, p. 2030-2073, 2021.

²⁰ SOBRAL, Paulo Ricardo. *Vídeo mostra momento em que marquise de prédio desaba no Centro de Vitória: Defesa Civil foi até o local, interditou a área e confirmou que ninguém ficou ferido*. **G1**, Vitória, fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2024/02/21/marquise-de-antigo-predio-desaba-no-centro-de-vitoria.ghml>. Acesso em: 9 mar. 2025.

Público se omitiu por longos períodos e houve o desenvolvimento de atividades econômicas ou sociais relevantes na área ocupada.²¹

Pode-se inclusive citar exemplos de julgados do próprio Superior Tribunal de Justiça em que houve o reconhecimento do pleno exercício da posse de particulares em bens de propriedade do Estado.

Um desses exemplos é o Recurso Especial nº 1.649.011/PE, relatado pelo Ministro HERMAN BENJAMIM. Trata-se de ação de reintegração de posse cumulada com demolitória, em que o particular ocupava a área de reserva de margem no entorno de trilhos ferroviários, desativados e sem indícios de reativação. O imóvel em questão teria sido construído trinta anos antes da propositura da ação. Reconheceu-se, contudo, que houve abandono da área pelo poder público, não sendo concebível que as famílias a décadas ali estabelecidas fossem realocadas²².

Similar conclusão foi alcançada pelo Recurso Especial nº 1.760.406/SP, de relatoria do mesmo Ministro, que manteve a improcedência de uma reintegração de posse em relação a particulares que estariam ocupando bem dominical de forma ilícita²³. Naquele caso, foi feita a concessão especial de uso para fins de moradia, conforme prevê o art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001.

Percebe-se que o próprio Superior Tribunal de Justiça vem admitindo, por vezes, a legitimação da posse dos particulares sobre bens públicos, associada justamente a manutenção da função social da propriedade e garantia do direito fundamental à dignidade e à moradia.

A impossibilidade da usucapião dos bens públicos não é absoluta. O art. 183 da Constituição da República confere a possibilidade da concessão de uso especial para todos aqueles que possuem como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando para sua moradia ou de sua família, garantindo-lhes o domínio sobre aquele bem²⁴.

A concessão de uso especial para fins de moradia é uma espécie de usucapião de direito real de uso sobre imóvel público, prevendo hipótese em que o particular exercerá efetiva posse

²¹ DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Função social e solidária da posse*. São Paulo: Grupo Gen, 2023, p. 180.

²² STJ. *REsp 1.649.011/PE*, Min. Herman Benjamin, *DJ* 09.04.2018.

²³ STJ. *REsp 1.760.406/SP*, Min. Antonio Carlos Ferreira, *DJ* 19.11.2018.

²⁴ MAZZEI, Rodrigo Reis. *Breve esboço sobre a sistematização da posse no direito brasileiro atual*. In: CARDOSO, Luiza Tosta; DEL PUPO, Thais Milani (coord.). *Direito Processual: A interação entre o Código de Processo Civil e o Ordenamento Jurídico*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. cap. I, p. 7-37.

sobre o bem público, posse essa que deve ser reconhecida como tal pela própria Administração Pública²⁵.

Essa contradição entre o enunciado sumular nº 619, a jurisprudência do próprio Superior Tribunal de Justiça, a compreensão doutrinária sobre tema, bem como a contradição do próprio conceito de detenção, que pressupõe uma norma que descaracteriza a situação como posse e a enquadre como detenção, demonstra que a caracterização automática de qualquer ocupação de bem público como tal é insustentável à luz do ordenamento jurídico vigente.

5 AS LIMITAÇÕES À INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS ENTRE PARTICULARES

A intervenção do Poder Público nas ações possessórias entre particulares é tema que envolve a interseção entre os direitos possessórios dos particulares e o interesse público. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou, por meio do enunciado sumular nº 637, o entendimento de que o ente público detém legitimidade e interesse para intervir incidentalmente nessas ações, podendo deduzir qualquer matéria defensiva, inclusive questões relativas ao domínio do bem litigioso.

Nos termos da redação da súmula, “o ente público detém legitimidade e interesse para intervir, incidentalmente, na ação possessória entre particulares, podendo deduzir qualquer matéria defensiva, inclusive, se for o caso, o domínio”. No entanto, essa possibilidade de intervenção não é absoluta e encontra limitações tanto no ordenamento jurídico quanto na função social da posse e da propriedade.

Dentre os julgados que constituíram a uniformização do entendimento sumular pela Corte Superior, deve-se fazer menção ao Recurso Especial nº 1.134.446/MT, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves²⁶. A ação original era uma disputa possessória entre particulares, na qual a União apresentou oposição pleiteando a posse do bem em seu favor, justificando para tal a propriedade da área, além de que a ocupação de áreas públicas não teria o condão de configurar posse.

O Ministro Relator, ao proferir seu voto, discorreu a respeito da necessária distinção entre a exceção de domínio – peremptoriamente vedada no art. 557, parágrafo único, do Código

²⁵ SIMÕES, Eduardo Figueiredo; SILVESTRE, Gilberto Fachetti. *A concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia*. In: SILVESTRE, Gilberto Fachetti; RAMOS, Alexandre de Oliveira Miranda (coord.). *Tutela da posse: questões materiais e processuais*. Vitória: [s. n.], 2024. cap. 12, p. 203-243.

²⁶ STJ. *REsp 1.134.446/MT*, Min. Benedito Gonçalves, *DJ* 04.04.2018.

de Processo Civil -, e a defesa da posse com fundamento na propriedade. O domínio não induz à posse de forma automática; no entanto, a posse pode ser justificada com base na propriedade. Assim, entendeu que, uma vez que o particular não era possuidor, mas mero detentor de bem público, poderia a União se valer de seu título de propriedade como fundamento para a posse.

O que se definiu é que a intervenção do poder público ocorre de forma incidental, não tendo como escopo principal a discussão sobre a propriedade ou titularidade do bem. Essa diretriz deriva da compreensão de que as ações possessórias se baseiam no *jus possessionis*, enquanto as ações petitorias se fundamentam exclusivamente no *jus possidendi*²⁷.

CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA define o *jus possidendi* e o *jus possessionis*²⁸:

Ius possidendi (literalmente, direito de possuir) é a faculdade que tem uma pessoa, por já ser titular de uma situação jurídica, de exercer a posse sobre determinada coisa. O proprietário, o usufrutuário, o locatário etc. têm *ius possidendi* sobre o objeto da respectiva relação jurídica. *Ius possessionis* é o direito originado da situação jurídica da posse, e independe da preexistência de uma relação. Aquele que encontra um objeto e o utiliza, não tem o *ius possidendi*, embora tenha *ius possessionis*, porque procede como possuidor, embora lhe falte um título para possuir. O que cultiva uma gleba de terra abandonada tem o *ius possessionis*, embora lhe falte o *ius possidendi*. A lei confere ao possuidor, com fundamento no *ius possessionis*, defesas provisórias, ainda no caso de lhe faltar *ius possidendi*. Outras vezes, aliada a posse a outros requisitos que compõem a usucapião, a lei converte o *ius possessionis* em propriedade, que, a seu turno, gera *ius possidendi* sobre a mesma coisa.

O reconhecimento do *jus possessionis* como fundamento autônomo para a tutela possessória permite que a posse seja protegida independentemente da propriedade, evitando que a alegação de domínio desvirtue a discussão processual. A intervenção do Poder Público, excepcionando a alegação de propriedade como forma de proteger a posse, gera uma sobreposição entre os regimes possessório e dominial.

A *exceptio domini*, é, em suma, uma limitação da cognição do juiz. A utilização da exceção de domínio como matéria de defesa é vedada, porque o réu de determinada ação possessória, sem negar o esbulho por ele cometido e narrado pelo autor, afirma que seria proprietário daquele bem. Se trata, pois, de uma justificativa do demandado para ter praticado

²⁷ SILVESTRE, Gilberto Fachetti; SIMÕES, Eduardo Figueiredo. O *jus possidendi* como causa petendi nas ações possessórias típicas e o *jus possessionis* nas ações possessórias atípicas: possibilidades e repercussões práticas. *Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro*, Belo Horizonte, ano 32, n. 125, p. 145-168, jan./mar. 2024.

²⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: Direitos Reais*. 29ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2024, v. V, p. 15

a moléstia contra a posse de alguém²⁹. A propriedade, no entanto, é distinta da posse; se pode ser proprietário e não exercer a posse direta sobre determinado bem, como é o caso do locador e locatário. O locador não pode usurpar a posse direta do locatário; inclusive, este último pode se valer dos interditos possessórios para defender a sua posse contra esbulho do proprietário.

A cognição judicial se opera em dois planos distintos: o horizontal e o vertical. No plano horizontal, a cognição se relaciona com a matéria que pode ser conhecida e enfrentada para julgamento da demanda. Nesse plano, a cognição poderá ser plena ou limitada. Por sua vez, no plano vertical, a cognição será classificada segundo a sua profundidade, como exauriente (completa) e sumária (incompleta)³⁰.

Nas ações possessórias, a cognição do juízo é limitada porque a ele não compete decidir sobre propriedade, mas apenas sobre posse. O direito real alegado pela parte até pode ser examinado, mas não fará sobre ele coisa julgada. Isso é explicitamente vedado pelo art. 557 do Código de Processo Civil.

As súmulas nº 619 e 637 do Superior Tribunal de Justiça apresentam entre si uma contradição. De um lado, a súmula nº 619 reforça que a ocupação irregular de bens públicos não confere ao ocupante os direitos inerentes à posse, sendo classificada como mera detenção. Por outro lado, a Súmula nº 637 admite a intervenção estatal com a possibilidade de discutir o domínio de forma incidental.

Essa dualidade de entendimentos gera uma contradição interna, pois a ocupação de bem público pelo particular, se não fosse reconhecida como posse, também não poderia ser objeto de discussão dominial incidental por parte do ente público. Essa inconsistência decorre do fato de que, se a ocupação fosse caracterizada como mera detenção, o ente público não necessitaria intervir para proteger a sua posse, pois não haveria risco de consolidação da posse pelo particular.

Existem escritos que apontam essa incongruência ao discutir a classificação da ocupação de bens públicos. LUCIANO DE CAMARGO PENTEADO³¹, destaca que a jurisprudência brasileira

²⁹ SILVESTRE, Gilberto Fachetti; SIMÕES, Eduardo Figueiredo. O jus possidendi como causa petendi nas ações possessórias típicas e o jus possessionis nas ações possessórias atípicas: possibilidades e repercussões práticas. *Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro*, Belo Horizonte, ano 32, n. 125, p. 145-168, jan./mar. 2024.

³⁰ WATANABE, Kazuo. *Cognição no processo civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 75.

³¹ PENTEADO, Luciano de Camargo. *Direito das coisas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 3ª ed, p. 645-648.

frequentemente nega indenização a ocupantes na retomada de bens públicos indevidamente ocupados, alegando que se trata de mera detenção. No entanto, a insistência em afastar os efeitos possessórios da ocupação de bens públicos não impede que esses mesmos ocupantes, em relação a terceiros, sejam reconhecidos como possuidores, podendo inclusive manejar interditos possessórios. Dessa forma, a própria intervenção incidental do Poder Público questiona a total inaplicabilidade dos efeitos da posse sobre bens públicos.

O problema se agrava em casos nos quais o Poder Público se omite no cumprimento de sua função administrativa, permitindo a permanência de particulares em bens públicos por décadas, sem qualquer medida efetiva de regularização fundiária³². Em situações tais, deve-se valorar se a posse do particular, em contraste com a posse exercida pelo ente estatal, cumpre função social. A ocupação de áreas públicas por longo período e a instalação de infraestrutura pública, como saneamento e energia elétrica, podem configurar uma posse consolidada, ainda que juridicamente contestável.

Vem ocorrendo uma crescente valorização da função social da posse, especialmente em contextos de regularização fundiária e habitação de populações vulneráveis. A Medida Provisória nº 2.220/2001, por exemplo, conferiu aos ocupantes de imóveis urbanos a possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia, garantindo-lhes o direito de permanência em determinadas condições, já exploradas anteriormente³³.

A alegação de domínio por parte do Poder Público parece insuficiente para justificar a sua posse sobre determinado bem. Isso, seja pela flexibilização da ocupação de bens públicos por particulares que vem sendo concedida pelos Tribunais, fundada no exercício da função social, seja pelo fato de que não se pode falar em mera detenção desses imóveis, seja porque existem hipóteses em que a própria Administração concede o uso privativo desses bens.

Nas palavras de JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES³⁴:

Os particulares, em face do Estado ou entre si, serão meros detentores dos bens públicos de uso comum e de uso especial, se o Estado não lhes assegurar o uso privativo sobre parcela do bem público de uma dessas categorias. Nesse caso – e é o que ocorre com a autorização, permissão ou concessão de utilização de logradouros públicos para a instalação de bancas de jornal, de bombas de gasolina, de barracas de

³² ARAÚJO, Bárbara Almeida. *A posse dos bens públicos*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 133.

³³ MELO, Marco Aurélio Bezerra de; PORTO, José Roberto Mello. *Posse e Usucapião: Direito material e direito processual*. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 130.

³⁴ MOREIRA ALVES, José Carlos. *Posse – estudo dogmático*. v. 2. t. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1990, pg. 170-171.

comércio em geral, ou, então, de *boxes* de mercados públicos, ou de terreno em cemitério público -, são eles possuidores dessa parcela desses bens públicos, ressalvada a hipótese (como ocorre quando há mera autorização de uso privativo pela absoluta precariedade de que ela se reveste) prevista na parte inicial do artigo 497 do Código Civil (“Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância...”). E, como tal, são protegidos possessorialmente contra terceiros e contra o próprio Estado, enquanto perdurar a permissão ou a concessão de uso privativo.

A intervenção do Poder Público nas ações possessórias entre particulares, nos termos contidos no enunciado da Súmula nº 637 do Superior Tribunal de Justiça, não deve ser interpretada de forma ampla e irrestrita. Até pelo princípio da legalidade, não pode a Administração Pública, na defesa de seus interesses, se sobrepujar à expressa determinação legal, como aquela contida no art. 557 do Código de Processo Civil. Ocorrerão situações em que há real interesse público na discussão dominial, mas isso não pode desvirtuar a própria natureza possessória da lide.

A consolidação do entendimento de que a posse sobre bens públicos pode existir e ser protegida em determinadas circunstâncias, especialmente quando ligada à função social da posse, impõe limites às prerrogativas do Estado na esfera possessória. A supervalorização da supremacia do interesse público em detrimento de situações em que há a ocupação – e posse – legítima pode configurar violência institucional e distorcer os fins sociais do direito possessório.

6 A TUTELA PROCESSUAL DA POSSE EXERCIDA POR PARTICULARES SOBRE BENS PÚBLICOS E A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE

A tutela jurisdicional da posse exercida por particulares sobre bens públicos enfrenta desafios teóricos e práticos, especialmente diante da resistência da jurisprudência em reconhecer que estes particulares possam exercer posse sobre tais bens. A despeito da redação dada ao enunciado sumular 619 do Superior Tribunal de Justiça, que generaliza toda e qualquer ocupação de bens públicos por particulares como mera detenção – generalização essa completamente equivocada -, esse entendimento, por si só não tem – ou não deveria ter -, o condão de desqualificar essa ocupação como mera detenção, e, conseqüentemente, não deveria poder impedir a utilização da proteção possessória, especialmente nos casos em que há observância a função social da posse/propriedade.

A posse é instituto que se diferencia completamente da propriedade. É possível ter posse e não ter propriedade, inclusive é possível ter posse e não ter direito à propriedade.

E mesmo a posse sem titularidade dominial passível de tutela jurisdicional por meio das ações possessórias típicas (interdito proibitório, manutenção e reintegração de posse), bem

como pelas ações petitórias. No contexto dos bens públicos, no entanto, a possibilidade de invocação dessas tutelas tem sido objeto de controvérsia.

Existem três modalidades de ações possessórias típicas que podem ser utilizadas pelo particular contra situações de ameaça, turbação ou esbulho da posse: ação de reintegração de posse, ação de manutenção de posse e o interdito proibitório. São elas descritas no art. 560 e 567 do Código de Processo Civil.

Aquele que tem a sua posse violada poderá escolher qualquer um desses interditos baseados na graduação dessa violação. Quando se esta diante ameaça da implementação do ato de turbação ou de esbulho, o remédio mais adequado é o interdito proibitório. Nas situações em que ocorre a turbação, ou seja, quando o legítimo possuidor ainda está na posse do bem, mas não pode usufruir regularmente dessa posse, utiliza-se a ação de manutenção da posse. Por fim, no último degrau e na forma mais gravosa de violação da posse de outrem, está o esbulho, caracterizado pela perda do poder fático sobre a coisa, não mais podendo usufruir daquele bem integralmente. Nesses casos, a ação mais adequada é a de reintegração de posse³⁵.

Como leciona PENTEADO, a jurisprudência brasileira tradicionalmente nega indenização e direitos possessórios aos ocupantes de bens públicos, sob a giza de que não passam de meros detentores³⁶. Inclusive, os detentores, além de serem ilegítimos ativos para as ações possessórias, são também ilegítimos passivos, mesmo quando violam a posse de outrem por meio de turbação, ameaça ou esbulho³⁷.

Nesse ponto, a classificação da ocupação exercida por particulares em bens públicos traz enormes consequências processuais. Isso porque, uma vez que o detentor não pode compor o polo passivo de ação possessória, não pode o Poder Público manejar interdito proibitório, reintegração ou manutenção de posse contra esse ocupante, mesmo quando ele pratique atos de turbação, ameaça ou esbulho.

³⁵ BARIONI, Rodrigo. *Comentários ao Código de Processo Civil: Da ação de consignação em pagamento até da ação de dissolução parcial de sociedade*. São Paulo: SaraivaJur, 2020. v. XI, p 197.

³⁶ PENTEADO, Luciano de Camargo. *Direito das coisas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 3ª ed, p. 645-648.

³⁷ SICA, Heitor Vitor Mendonça. “Ações possessórias”. In: DINAMARCO, Cândido Rangel; DINAMARCO, Pedro da Silva; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho (coords.). *Instituições de direito processual civil*. v. 6. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 114.

Essa posição não impede que esses mesmos ocupantes, em relação a terceiros, sejam reconhecidos como possuidores, podendo manejar interditos possessórios contra terceiros particulares que ameacem essa posse³⁸. Isso decorre do próprio enunciado sumular 637 do Superior Tribunal de Justiça, que admite a intervenção do ente público nas ações possessórias entre particulares, podendo adentrar com ação de oposição, lhe sendo autorizado, inclusive, deduzir incidentalmente matérias relativas ao domínio do bem. Apesar da negativa genérica ao reconhecimento da posse por particulares sobre bens públicos, há reconhecimento implícito da sua existência em certas situações.

Ou seja, a condição de detenção na ocupação de bens públicos é apenas relativa: quanto ao Poder Público, não há posse; quanto a outros particulares, caso o ocupante preencha os requisitos necessários, poderá ocorrer posse e a legitimidade ativa para a propositura de ações possessórias. Surge, ainda, uma contradição: se a ocupação de bem público fosse sempre mera detenção, não haveria razão para possibilitar a defesa possessória em face de terceiros.

A classificação da ocupação exercida por particulares sob bens públicos como mera detenção apresenta outra consequência direta na tutela jurisdicional conferida ao possuidor. Enquanto a posse goza de proteção jurisdicional plena, autorizando o possuidor a se valer dos interditos possessórios, o detentor se vê limitado quanto as formas de se proteger contra ameaças, esbulhos e turbações.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto aos particulares que ocupam bens públicos seriam meros detentores, ignora, por vezes, a função social da posse, afastando indevidamente a tutela jurisdicional e deixando populações vulneráveis sob forte insegurança jurídica. Reconhecer o direito a posse não pode se confundir com o reconhecimento do direito à propriedade, visto que posse e propriedade não podem se confundir.

A previsão constitucionalmente garantida de que deverá ser observado a função social da propriedade – conceito este estendido à posse -, coloca este conceito em posição de protagonismo. Como consequência disso, surge importante questionamento: se a função social da posse seria requisito necessário para a concessão da tutela possessória.

³⁸ MAZZEI, Rodrigo Reis. Breve esboço sobre a sistematização da posse no direito brasileiro atual. In: CARDOSO, Luiza Tosta; DEL PUPO, Thais Milani (coord.). *Direito Processual: A interação entre o Código de Processo Civil e o Ordenamento Jurídico*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. cap. I, p. 7-37.

CELSE ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO³⁹, em texto publicado pela primeira vez em 1987 e em comentários à Constituição da República de 1967, deduz que "existe proteção também para a propriedade que contrarie a função social, conquanto tal proteção seja menos completa". Já que a desapropriação de imóveis rurais que deixassem de cumprir com função social não seriam indenizáveis pelo justo preço correspondente ao valor do imóvel, mas sim a partir de títulos especiais da dívida pública.

Já FREDIE DIDIER JUNIOR⁴⁰, escrevendo em um contexto mais contemporâneo, leciona que "a posse é o instrumento de concretização do dever constitucional de observância da função social da propriedade". No mesmo texto, segue dizendo:

Ao possuidor, cuja posse não esteja em conformidade com os deveres que lhe são constitucionalmente impostos, não é deferida a tutela processual da posse. A justificativa é se a tutela processual da posse serve à tutela do titular do domínio, se esse domínio não é digno de proteção jurídica, porquanto em desacordo com o modelo constitucional do direito de propriedade, não poderá receber proteção o instrumento de realização de mesmo direito: a posse. Fala-se então, em uma função social da posse.

A constituição criou um novo pressuposto para a obtenção da proteção processual possessória: a prova do cumprimento da função social. A correta interpretação dos dispositivos constitucionais leva à reconstrução do sistema de tutela processual da posse, que passa a ser iluminado pela exigência de observância da função social da propriedade. O largo alcance da função social não é congruente com o deferimento da proteção possessória ao titular do domínio cuja propriedade não cumpra integralmente a sua função social.

Sem função social, não há posse, seguindo essa corrente doutrinária. Essa compreensão esbarra diretamente na pretensão externada pelo Poder Público que busca reaver bem que esteja ocupado por terceiros particulares. Sob essa ótica, o particular será considerado possuidor caso esteja exercendo a função social, dando destinação a bem que anteriormente estaria em condição de abandono e degradação. O ente público, em contrapartida, poderia ver negado o seu direito de reaver esse mesmo bem, justamente porque permitiu que ele chegasse a um estado tal que ele deixou, absolutamente, de cumprir sua função social.

O exercício do direito de propriedade não existe apenas para a satisfação do seu titular. Aqueles atos realizados em uma suposta conformidade com a lei, mas não se coadunam com o

³⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade: New aspects of the social role of property. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo: Thomson Reuters, v. 3, n. 8, p. 409–418, 2019.

⁴⁰ DIDIER JUNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 56, ed. 373, p. 27-38, nov. 2008.

espírito e a finalidade daquela mesma lei, comporta ação contrária ao direito, caracterizando-se como abuso⁴¹. Nas palavras de MARIA HELENA DINIZ⁴²:

É preciso harmonizar a posse e propriedade de bens urbanos e rurais com os fins sociais, para que sejam economicamente úteis e produtivos de acordo com o desenvolvimento econômico, cumprindo as exigências legais alusivas ao aproveitamento da terra, à utilização de recursos naturais, respeitando a preservação ambiental etc. Importante é não só a produtividade do bem, objeto da posse e da propriedade, como também atender aos interesses do possuidor ou de proprietários. Assim se tutela a pessoa humana para que tenha existência digna, protegido de qualquer ofensa. A existência é “o modo de ser do homem no mundo”, e a dignidade é o núcleo da existência humana. E se a posse e a propriedade não exercerem sua função social e solidária poderão acarretar danno ala vita di relazione, ou seja, à convivência ou ao relacionamento social, que poderá atingir, direta ou indiretamente, a capacidade laborativa da pessoa, impedindo-a de gozar dos prazeres da vida advindos de uma moradia digna, de relações consumeristas, de atividades artísticas, recreativas, culturais, etc., que influenciam seu relacionamento afetivo, familiar, social ou profissional, reduzindo a chance de obter êxito na vida, frustrando seus projetos de vidas, gerando perda de sentido de vida.

Não existe correlação sobre a propriedade de bens pelo Poder Público e o exercício da função social da propriedade. Não existe correlação obrigatória entre as ações do Estado e a proteção dos direitos fundamentais, já que o primeiro pode ser o principal perpetrador de injustiças e violências, inclusive contra o direito dos grupos mais vulneráveis.

A tutela da posse, conjuntamente com a garantia da função social da propriedade, é medida que visa evitar que esses atos de injustiça – sejam eles cometidos por particulares, sejam eles cometidos pelo Poder Público -, ocorram e afetem aqueles que mais devem ser protegidos. A função social surge como elemento de pacificação e estabilização das relações jurídicas, aplicável inclusive nas relações público-privadas⁴³.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa demonstrou que a ocupação de particulares exercida por particulares sobre bens públicos não pode ser automaticamente considerada como mera detenção, como propõe a Súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça. Em suma, não cabe a presunção de que se trata de detenção. O particular, ao alegar o exercício de posse, como parte do polo ativo de determinada demanda, deve comprovar que preenche todos os requisitos – ou seja, se exerce alguns dos poderes inerentes à propriedade, como consagra o art. 1.196 do

⁴¹ DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Função social e solidária da posse*. São Paulo: Grupo Gen, 2023, p. 87.

⁴² *Ibid*, p. 93.

⁴³ ARAÚJO, Fabio Caldas. Tutela constitucional da posse e sua projeção material e processual. In: MENDES, Gilmar; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.). *Ensaio sobre Direito Constitucional, Processo Civil e Direito Civil*. Curitiba: Direito Contemporâneo, 2023. cap. 24, p. 262-284.

Código Civil. O Poder Público, por sua vez, deve demonstrar que se trata, na verdade, de mera detenção, de acordo com os requisitos expressamente previstos em Lei para tal⁴⁴.

O reconhecimento da posse, em determinados contextos, não viola a indisponibilidade dos bens públicos, mas, ao contrário, pode assegurar a efetividade do princípio da função social da propriedade e evitar o abandono e o subaproveitamento de espaços que deveriam servir ao interesse coletivo.

Constatou-se que a intervenção do Poder Público nas ações possessórias entre particulares, nos moldes como autorizou a Súmula 637 do Superior Tribunal de Justiça, levanta uma contradição interna no ordenamento jurídico. Se o particular não pudesse, em hipótese alguma, exercer posse sobre bens públicos, não haveria razão para a Administração Pública intervir em disputas possessórias entre terceiros, pois não existiria qualquer risco à sua suposta posse sobre esses bens. Assim, a jurisprudência contemporânea revela uma inconsistência interpretativa, permitindo que o próprio Poder Público, na prática, reconheça a posse exercida por particulares, ao mesmo tempo em que nega seus efeitos jurídicos.

A diferenciação entre posse e detenção exige um exame concreto da relação estabelecida entre o particular e o bem público. O ordenamento jurídico brasileiro não veda expressamente o reconhecimento da posse sobre bens públicos, apenas impede a sua usucapião. A posse *ad interdicta* não pode ser confundida com a posse *ad usucapionem*, sob pena de se inviabilizar a tutela possessória sempre que o bem em questão for de titularidade estatal, ainda que o próprio Estado tenha negligenciado sua destinação social.

A posse e o seu exercício devem ser analisados à luz da sua função social, garantindo proteção jurídica a ocupações que promovem o aproveitamento econômico e social de bens que, de outra forma, permaneceriam subutilizados ou abandonados. A intervenção estatal para retomar esses imóveis deve ser pautada por critérios que assegurem a proporcionalidade e a razoabilidade, considerando-se o tempo de ocupação, a boa-fé dos possuidores e a efetiva destinação dada ao bem.

Portanto, a jurisprudência deve evoluir para superar a equivocada concepção de que toda ocupação de bens públicos caracteriza mera detenção, diante da ausência de proibição legal quanto à possibilidade do exercício da posse por particulares. Garantir a tutela da posse visa

⁴⁴ LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil: Direito das Coisas: Princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel*. v. VI. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960, p. 114.

resguardar interesses coletivos importantes, garantindo a função social da propriedade e estabelecendo a segurança jurídica nas relações entre os particulares e o Poder Público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Bárbara Almeida. *A posse dos bens públicos*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARIONI, Rodrigo. *Comentários ao Código de Processo Civil: Da ação de consignação em pagamento até da ação de dissolução parcial de sociedade*. São Paulo: SaraivaJur, 2020. v. XI.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. v. 1. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.

CIMARDI, Cláudia Aparecida. *Proteção Processual da Posse*. 2ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 61.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *A função social da propriedade e a tutela processual da posse*. Revista Jurídica, Porto Alegre, v. 56, ed. 373, p. 27-38, nov. 2008.

DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Função social e solidária da posse*. São Paulo: Grupo Gen, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil: Direito das Coisas: Princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel*. v. VI. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960.

MARRARA, Thiago. Uso de bem público. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 25 de março de 2025.

MAZZEI, Rodrigo Reis. *Breve esboço sobre a sistematização da posse no direito brasileiro atual*. In: CARDOSO, Luiza Tosta; DEL PUPO, Thais Milani (coord.). *Direito Processual: A interação entre o Código de Processo Civil e o Ordenamento Jurídico*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. cap. I.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Novos aspectos da função social da propriedade: New aspects of the social role of property*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, São Paulo: Thomson Reuters, v. 3, n. 8, p. 409–418, 2019.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de; PORTO, José Roberto Mello. *Posse e Usucapião: Direito material e direito processual*. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

MOREIRA ALVES, José Carlos. *Posse – estudo dogmático*. v. 2. t. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

NETTO, Fernando Jacob. *Tutela processual da posse*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PENTEADO, Luciano de Camargo. *Direito das coisas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 3^a ed.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: Direitos Reais*. 29^a ed. São Paulo: Editora Forense, 2024, v. V.

SANTOS, Beatriz Brito da Costa Honorato. *Impossibilidade de usucapião de bem público: críticas à súmula n. 619 do STJ, à luz da função social da propriedade e do desamparo ao particular*. Revista de Artigos Científicos, Rio de Janeiro, v. 15, ed. 2, p. 70-84, jul/dez 2023.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Ações possessórias*. In: DINAMARCO, Cândido Rangel; DINAMARCO, Pedro da Silva; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho (coords.). *Instituições de direito processual civil*. v. 6. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. *A usucapião especial urbana individual e coletiva pela interservio possessionis da tença precária em posse ad usucapionem pro morada*. Revista de Direito da Cidade, v. 13, ed. 4, p. 2030-2073, 2021.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti; SIMÕES, Eduardo Figueiredo. *A concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia*. In: SILVESTRE, Gilberto Fachetti; RAMOS, Alexandre de Oliveira Miranda (coord.). *Tutela da posse: questões materiais e processuais*. Vitória: [s. n.], 2024. cap. 12.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti; SIMÕES, Eduardo Figueiredo. *O jus possidendi como causa petendi nas ações possessórias típicas e o jus possessionis nas ações possessórias atípicas: possibilidades e repercussões práticas*. Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro, Belo Horizonte, ano 32, n. 125, p. 145-168, jan./mar. 2024.

SOBRAL, Paulo Ricardo. *Vídeo mostra momento em que marquise de prédio desaba no Centro de Vitória: Defesa Civil foi até o local, interditou a área e confirmou que ninguém ficou ferido*. G1, Vitória, fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2024/02/21/marquise-de-antigo-predio-desaba-no-centro-de-vitoria.ghtml>. Acesso em: 9 mar. 2025.

WATANABE, Kazuo. *Cognição no processo civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.