

Propriedade Pública e Regularização Fundiária: o papel da Advocacia Pública na superação da ‘titulação’ e reducionismo dominial

RESUMO: O texto trata do conceito de propriedade pública para fins de regularização fundiária. Propõe superar o reducionismo da titulação dominial e diferenciar domínio de propriedade pública. Fomenta-se soluções jurídicas que levem em conta os direitos reais, orientadas ao interesse público e à gestão eficiente do patrimônio estatal. Assim, destaca-se a atuação da advocacia pública aos objetivos traçados.

1. Introdução

O tema ‘regularização fundiária’ no Brasil, nos últimos anos, é relacionado em predominância à emissão de títulos de propriedade, bem como à promoção de políticas sociais através dos institutos previstos na Lei n. 13.465/17, à concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

O debate também passa por legitimação da posse e títulos paroquiais, arrecadação e discriminação de terras, ocupações irregulares, entre outros. O tratamento legal é disposto – sobretudo – nos seguintes diplomas: na Constituição Federal, artigo 183, §1º; no Código Civil, artigo 1.225, incisos XI e XII; o Decreto-Lei n. 9.760/46, seguido pela Lei n. 4.504/64, depois a Lei n. 4.947/66, o Decreto-Lei n. 271/67, a Lei n. 6.383/96, a Lei n. 8.629/93, a Lei n. 9.636/98, a Lei n. 11.952/09, a Lei n. 13.465/17 e, por fim, a Lei n. 14.620/23.

A compreensão dos direitos reais e da teoria da propriedade aplicada aos bens públicos é rara na tradição do direito público brasileiro e pouco considerada pelos civilistas. Do mesmo modo, discussões sobre a gestão imobiliária e os parâmetros jurídicos para decisões no âmbito público não se mostram suficientes ao debate jurídico atual, o qual demanda alternativas.

Nesse contexto, o sentido de regularização fundiária é amplo e exige um recorte metodológico. O trabalho tem como problema de pesquisa a (in)compreensão de alternativas jurídicas à gestão da propriedade pública, a fim de assegurar a eficiência da política pública de regularização fundiária e, ao final, do interesse público. Para tanto, a advocacia pública se apresenta como ator constitucional legítimo à construção dessas alternativas.

Parte-se do pressuposto de que a familiaridade com a gramática jurídica dos direitos reais¹ e das soluções de institutos já existentes pode auxiliar a solução do problema lançado. A abordagem da regularização fundiária será híbrida, de maneira que as premissas daqui sirvam às questões urbanas e rurais.

O trabalho inaugura sua discussão pela ideia de domínio público que remanesce no direito brasileiro, debate os contornos da propriedade pública e discute outras formas de gestão imobiliária pública, tudo sob o enfoque central da tese e hipótese de investigação propostas: as práticas de regularização fundiária na administração pública brasileira atual devem ir além da emissão de títulos de propriedade, cabendo à advocacia pública a definição do modelo que assegure o interesse público no caso concreto.

2. Fundamentos e transformações do domínio público

O entendimento dominial influencia o Estado na delimitação de soluções à regularização fundiária, sobretudo em matéria de gestão dos seus bens dominiais.

Em termos dogmáticos, no Brasil, o domínio público é cultivado pelos administrativistas. A dogmática adotada segue o modelo francês, temperado por referências italianas e pela necessidade de enquadrar a realidade nacional². Não obstante, a influência francesa ao conceito de domínio público demanda novas reflexões pela perspectiva brasileira, sobretudo para a melhor construção do tema “propriedade pública” e desenvolvimento da regularização fundiária.

A Constituição de 1988 não conceitua o domínio público. O tratamento no direito brasileiro é disposto no Código Civil. A ideia de domínio público brasileira foi inaugurada no artigo 66 do Código de 1916 e repetida no artigo 99 do Código Civil de 2002. A qualificação do domínio público para os bens dos entes públicos, especialmente imóveis, independe da destinação daqueles.

A primeira provocação a ser enfrentada passa pela origem e tradições do instituto. Pelo modelo francês, a definição de domínio público é puramente jurídica, com base na jurisprudência do Conseil d’Etat³. Uma primeira proposta aceita de forma generalizada foi a de Proudhon⁴, que defendia os

¹ Ênfase constatada por: COSTA-NETO, João. *Enfiteuse e superfície: desafios e horizontes no direito civil contemporâneo*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 159, 177; ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *O direito de superfície na Alemanha e o seu caráter social*. Revista da AJUFE, 30, 2017, p. 463.

² CORDEIRO, António Meneses. *Tratado de direito civil*. 4ª Ed., rev. e atualizada, Vol. 3. Parte geral: coisas. Lisboa: Almedina, 2020, p. 74.

³ DU MARAIS, Bertrand. Public property, economic efficiency and fair competition: a French and EU law paradoxical perspective. In: NORDTVEIT, Ernst (ed.). *The changing role of property law: rights, values and concepts*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 284. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781839100659>. Acesso em: 23 mai. 2025.

⁴ Cf.: PROUDHON, Jean-Baptiste. *Le Traité du Domaine Public*, 2.ª ed., Vol. I, Paris: A. Dijon, 1833.

valores da inalienabilidade e imprescritibilidade do *dominium*. A jurisdição administrativa definiria os rumos do domínio público na França, segundo aqueles dois valores.

O *dominium* comportava a ideia de um poder que o homem exercia sobre as coisas, distinguindo-se em três diferentes níveis ou graus: o domínio de soberania, o domínio público e o domínio privado.

Enquanto o domínio de soberania representava o poder soberano que permitia governar o Estado, o domínio público significava o poder encarregado de reger e de administrar as coisas destinadas ao uso por todos; e o domínio privado, o poder do indivíduo para fruir e dispor dos seus próprios bens. Logo, o domínio público não podia estar na titularidade de uma qualquer pessoa, nem do próprio Estado. O Estado agiria como mandatário da comunidade, a qual seria a detentora do domínio público. Proudhon defendia que o domínio público se distinguia do domínio privado, respeitando a coisas que não pertenciam a ninguém, configurando-se como um domínio de proteção, ao passo que o domínio privado ou domínio de propriedade era um domínio vocacionado ao lucro imediato, em benefício do titular, tendo em conta a interpretação de certos preceitos do Código Civil⁵.

Depois, Léon Duguit desenvolveu a ideia de domínio público e afetação⁶. Para essa, tanto o bem afetado a um serviço público, como o bem afetado ao uso do público podiam ser bens dominiais, independentemente da titularidade pública ou da titularidade privada.

O critério do domínio público cresceu nessa direção: quais seriam os bens que necessitariam da supremacia de uma proteção dominial em relação ao direito comum? Essa foi a tentativa de equilibrar uma extensão exagerada da dominialidade pública de intervenções inconvenientes para a administração, como para os administrados.⁷

A ideia de domínio também apareceu, de fato, como um suporte dos serviços públicos, como uma forma de garantir a gestão dos mais diversos serviços públicos, e não propriamente como forma de guarda ou vigilância⁸.

A tradicional diferenciação entre domínio público e privado foi debatida e mitigada ao longo dos últimos anos.

Por exemplo, os bens públicos no direito americano são fortemente influenciados pela doutrina dos *commons* e do *public trust*. Não se parte da dominialidade em si, mas da funcionalidade dos bens para se discutir a proteção adequada. John Sax sugeria que os domínios público e privado não seriam

⁵ BONIFÁCIO RAMOS, José Luís. Domínio público e domínio privado: mitos e sombras. In: Jorge Miranda (org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. 2, p. 498.

⁶ BONIFÁCIO RAMOS. Op. cit., p. 501.

⁷ AUBY, Jean-Marie; DUCOS-ADER, Robert. *Droit administratif: la fonction publique, les biens publics, les travaux publics*. 4. éd. Paris: Dalloz, 1977, p. 211.

⁸ AUBY. Op. cit., p. 212.

distintos e opostos, mas entrelaçados, como forma de garantir a democracia, a soberania e a maximização do uso da terra através da produção de alimentos e recursos minerais⁹.

Em Portugal, a evolução dominial da segunda metade do século XX e dos primeiros anos do século XXI foi essencialmente doutrinária e jurisprudencial¹⁰. A Constituição de 1976 remete à legislação ordinária a definição de domínio público¹¹. O artigo 1.304 do Código Civil português prevê a sua aplicabilidade às coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas públicas¹². Nesse contexto, há um debate acadêmico sobre a influência do direito privado no domínio público. De um lado, Marcello Caetano¹³ e Oliveira Ascensão¹⁴ apresentam uma noção de domínio público que se assemelha à propriedade pública, distanciando-se da influência do Código Civil aos limites da dominialidade (orientação monista). De outro, José Pedro Fernandes¹⁵ e Menezes Cordeiro¹⁶ defendem a possibilidade das regras civis serem aplicadas ao domínio público (orientação dualista). Segundo esta última interpretação seria possível a constituição de direitos reais sobre o domínio público.

A discussão no Brasil sobre o assunto é discreta. As margens para definição e orientação do domínio público não são bem demarcadas.

Em um campo se discute domínio público, noutra regularização fundiária e – bem distante – a gramática dos direitos reais. Contudo, é possível sim enxergar a disposição de direitos reais sobre o domínio público ou intervenções do domínio público sobre direitos reais particulares.

Melhor parece entender o domínio público como poder do Estado à proteção do interesse público e ferramenta para eventual intervenção na propriedade privada, de sorte que se distingue de propriedade pública. A afetação ao fim público e, portanto, o domínio público, independem da titularidade estatal¹⁷. Essa afetação pode ser total ou parcial.

Cite-se restrições à propriedade privada como servidões públicas ou tombamentos, os quais representam a expansão do domínio público em face do uso e gozo da propriedade privada para a

⁹ SAX, Joseph L. Why we will not (should not) sell the public lands: changing conceptions of private property. *Utah Law Review*, Salt Lake City, n. 2, p. 316, 1983. Disponível em: <https://heinonline.org>. Acesso em: 04 jun. 2025.

¹⁰ BONIFÁCIO RAMOS. Op. cit., p. 509.

¹¹ Artigo 84º – 2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

¹² Art. 1.304 - O domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas colectivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio.

¹³ CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. v. 2. Coimbra: Almedina, 1980. p. 883.

¹⁴ ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil: reais*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 169.

¹⁵ FERNANDES, José Pedro. Domínio público: mitologia e realidade. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n. 20, p. 48, Lisboa, 1975.

¹⁶ CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de direito civil português*. Parte geral. Tomo II. Coimbra: Almedina, 2000. p. 52.

¹⁷ RESTA, Giorgio. Systems of public ownership. In: GRAZIADEI, Michele; SMITH, Lionel (ed.). *Comparative property law: global perspectives*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 232.

defesa do patrimônio histórico, artístico ou cultural. Também são exemplos os instrumentos de Regularização Fundiária Urbana (REURB) previstos no artigo 15 Lei nº 13.465/2017, como a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a legitimação fundiária e a transferência do direito de construir – modalidades as quais tocam propriedades particulares, mas se manifestam por uma supremacia do interesse público, senão domínio público.

Em todos esses exemplos, a finalidade pública adquire prioridade sobre o uso privado. Como resultado, os bens particulares estarão sujeitos a limitações públicas (parcelas de intervenção do domínio público), mas não serão consideradas coisas *extra commercium*. Logo, o regime das limitações é público, por conta da interferência (*dominium*) do Estado, mas a titularidade particular poderá restar preservada. Logo, a dominialidade se distingue de patrimonialidade (titularidade).

Eventual confusão na compreensão dessas premissas decorre em muito do fato da legislação ordinária fazer remissão e equiparar o domínio público à propriedade pública.

Como exemplo, a definição de parques é construída em torno do domínio público e não da propriedade pública: o parque nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei¹⁸. Ora, nesse mesmo caso de parques, estariam totalmente excluídas as formatações que permitissem a constituição de pequenos usufrutos ou direitos superfície a particulares, adequados ao plano de manejo do parque, para o aumento da funcionalidade de determinados atrativos (como a acessibilidade)? Ainda, como fundamentar analiticamente a possibilidade jurídica de concessão de parques, com a exploração de receitas pelos concessionários, a pretexto de uma concessão de serviços ambientais?

Outra situação que provoca a dominialidade é comum a estados das regiões norte e centro-oeste do país. A segurança fundiária, o fomento à atividade agrícola e a confiança para investimentos são critérios históricos em matéria de regularização fundiária rural, desde o Período Republicano romano, especialmente entre os Séculos III-II a.C.¹⁹. A realidade fundiária daquelas regiões do País convive com concessões de posse paralelas ao mercado formal da propriedade, crescimento do agronegócio, especulação imobiliária, entraves registraes e conflitos agrários²⁰. Esse contexto exige dos estados políticas públicas de legitimação de situações consolidadas.

A Lei nº 10.863/2019 do Estado do Mato Grosso dispensou a licitação para alienação de áreas ocupadas e produtivas, à medida em que instituiu o título de domínio do seu órgão fundiário

¹⁸ Artigo 11, §1º da Lei nº 6.938/00.

¹⁹ Cf.: ROSELAAR, Saskia T. *Public land in the Roman Republic: a social and economic history of ager publicus in Italy, 396–89 BC*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 119-121.

²⁰ Cf.: ALSTON, Lee J.; LIBECAP, Gary D.; MUELLER, Bernardo. *Titles, conflict, and land use: the development of property rights and land reform on the Brazilian Amazon frontier*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 55-81; VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. *Propriedade, Estado e Mercado*. Tese (Titularidade). Universidade de Brasília, 2010, p. 110-114.

(INTERMAT) conferido a particulares como aquisitivo de propriedade privada. A Lei nº 3.595/2019 do Estado do Tocantins convalidou, com força de título de domínio, os registros imobiliários de imóveis rurais, cuja origem proviesse de títulos de alienação ou concessão expedidos pelo poder público ou eclesial – na tentativa de regularizar as históricas situações de “títulos paroquiais” remanescentes da Lei de Terras do período anterior a Lei de Registros Públicos, com traços do ordenamento do Século XIX.

Tais iniciativas só demonstram que a definição de domínio público é puramente jurídica. Decorre, pois, de escolhas políticas que adequam a realidade social e os níveis de cessão, urgência e maleabilidade. O domínio público não pode ser uma criação isolada dos desenvolvimentos da sociedade como um todo. É uma instituição que pode ser adaptada sempre que as circunstâncias econômicas ou sociais o exijam. Essa qualidade de se ajustar aos desafios impostos pela sociedade já podia ser vista no direito romano, que implicava na elaboração de novas leis sobre o *ager publicus* em diversos momentos da sua história²¹.

O domínio público é categoria jurídica distinta da propriedade; serve para qualificar a relação do Estado Moderno com os seus bens, assim como o *ager publicus* era uma categoria distinta da terra²².

Por tais razões, aquelas iniciativas apresentadas se mostram ilegais? A esfera legal de cessão/flexibilidade e o modelo de transferência do domínio público foram rompidos? É preferível a permanência de situações fundiárias na informalidade, à beira do sistema registral? Questões como essas certamente podem ser superadas. O interesse público não está na faculdade ou possibilidade do Poder Público respondê-las objetivamente, mas no controle da discricionariedade entre as opções disponíveis no direito positivo.

Enquanto na tradição francesa seguiu-se a influência do Conselho de Estado (tribunal administrativo), o Judiciário conduziu a construção da doutrina do *public trust*²³ nos Estados Unidos. Já no Brasil, a extensão do direito escrito exige dos atores responsáveis, aqui com proeminência a advocacia pública, responsabilidade no controle e orientação da discricionariedade compreendida nos limites, soluções e alternativas à gestão do domínio público, isso para a concretização do próprio interesse público.

O domínio público não pode ser visto como limitador das alternativas de regularização fundiária, como também não pode ser pensado exclusivamente como sinônimo de propriedade

²¹ ROSELAAR. Op. cit., p. 87.

²² ROSELAAR. Op. cit., p. 5.

²³ SAX, Joseph L. The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention. *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 68, n. 3, p. 490-509; 514-517, jan. 1970. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1287556>. Acesso em: 23 maio 2025.

pública. A propriedade pública não se esgota no domínio público. É possível a aplicação de outros institutos e regimes jurídicos àquela, mesmo com os valores da inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade próprios do domínio público²⁴, de modo que caberá aos agentes públicos responsáveis o melhor entendimento sobre o domínio público e propriedade no caso concreto.

3. Os contornos da propriedade pública

O regime de distribuição dos bens entre o público e o privado é complexo. Trata-se das normas de atribuição da propriedade (*eigentumszuordnungsnormen*²⁵). Esse regime considera a relevância dos sujeitos e dos bens, os interesses do Estado, funções econômicas ou sociais, além de critérios como segurança, ordenamento urbanístico, meio ambiente, recursos energéticos e naturais, até mesmo escolhas ideológicas e políticas da comunidade. A diferenciação de propriedade privada e pública ultrapassa o debate de máxima eficiência ou maximização real de ganhos²⁶.

A propriedade pública é um dos temas mais controversos e, ao mesmo tempo, menos estudados dentro de todo o campo do direito de propriedade²⁷. Os espectros políticos podem prejudicar a sua análise. Atualmente, a concentração de riqueza nas mãos do Estado pode soar desconfiança. De outro ponto de vista, pode representar uma inércia na promoção de políticas sociais ou programas desenvolvimentistas; ainda, pode indicar um autoritarismo e ineficiência de gestão ou resultados do Estado. Por isso, quanto mais ideológica tende a ser a controvérsia, mais forte será a necessidade de um exame comparativo dos diferentes sistemas de propriedade pública.

A distinção entre o *conceito* e o *instituto* da propriedade dos entes públicos permanece subexplorada ou confusa na prática nacional. Isso restringe a percepção de soluções para problemas fundiários.

A propriedade pertence aos elementos imanentes à sociedade. A propriedade é uma instituição social presente necessariamente em qualquer sociedade humana concebível, independentemente da sua distinção pública ou privada. O *conteúdo/conceito* essencial da propriedade envolve uma instituição ligada à atribuição jurídica e econômica de bens com valor de uso. Nesse aspecto, a propriedade é uma instituição “neutra em relação ao sistema”. A forma como a atribuição de bens aos

²⁴ MONIZ, Ana Raquel. *O domínio público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 17.

²⁵ JAKOBS, Otto-Wilhelm. Das Eigentum als Rechtsinstitut im deutschen und sowjetischen Recht. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, v. 29, n. 4, p. 701, 1965. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27874720>. Acesso em: 5 mar 25.

²⁶ SAX, Joseph L. Why we will not (should not) sell the public lands: changing conceptions of private property. *Utah Law Review*, Utah, n. 2, p. 315, 1983.

²⁷ RESTA, Giorgio. Systems of public ownership. In: GRAZIADEI, Michele; SMITH, Lionel (ed.). *Comparative property law: global perspectives*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 216.

sujeitos ocorre, no entanto, está sujeita às mais variadas possibilidades, dependendo do sistema normativo e econômico vigente, os quais revelam os respectivos desenhos do *instituto* propriedade²⁸. Esses desenhos cuidam das regras técnicas de propriedade como transmissão, copropriedade, aquisição derivada, garantia, limitações (leia-se: outros direitos reais).

De uma forma geral, no Brasil, a ‘propriedade pública’ é compreendida no *domínio público*. Como dito, a origem do conceito remonta ao direito administrativo francês do início do século XIX, especialmente à *propriété administrative*, que vincula e qualifica os bens públicos aos objetivos estatais²⁹. Para a Teoria Dominial francesa, são os interesses e funções atribuídos pelo Estado que qualificam a propriedade pública e a relaciona com a personalidade jurídica do Estado. Consequentemente, o direito do Estado sobre os bens públicos não deixa de ser um direito de propriedade que conserva o caráter da patrimonialidade³⁰.

A doutrina do domínio público francês se destacou no mundo ocidental. Foi adotada na Bélgica, Espanha, Grécia, Itália, Portugal, além da predominância na América do Sul e África. Apesar disso, as reflexões comparadas entre domínio e propriedade não acompanharam a evolução doutrinária. Essa distinção ainda não é clara, o que dificulta a compreensão dos direitos reais no campo público.

Talvez por isso a ideia de *commons* ou ‘propriedade dos comuns’ ganhou força na tradição do *common law*, na qual a separação estática entre propriedade pública e privada é tênue. John Page observava um caráter residual na propriedade pública: aquela que não fosse privada. Buscava-se evitar o risco de o domínio público ser entendido como um passivo à espera de apropriação, assim preferia utilizar a expressão *common property*³¹.

No Brasil, na linha de algumas exceções³², Gustavo Tepedino, Danielle Peçanha e Simone Cohn abordaram a teoria dos bens comuns (*commons*) com enfoque na função dos bens públicos destinada ao cumprimento da sua função social e concretização de direitos fundamentais³³. Segundo os autores, o regime dos bens comuns impõe a superação da tradicional dicotomia “propriedade pública” x

²⁸ JAKOBS. Op. cit., p. 699.

²⁹ Cf.: PARDESSUS, Jean-Marie. *Traité des servitudes ou services foncier*. 7ª Ed. Paris: A. Rousseau, 1829, p.47-48; MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo V: Dominio público. 3. Ed. Atual. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992, p. 31-44.

³⁰ MEYER, René. *Du droit de l'État sur le domaine public et des utilisations privatives de ce domaine par les particuliers*. Lausanne: Nouvelle Bibliothèque de Droit et de Jurisprudence, 1953, p. 37.

³¹ PAGE, John. Towards an understanding of public property. In: HOPKINS, Nicholas (ed.). *Modern studies in property law*. v. 7. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2013, p. 196.

³² BOLLIER, David. Os bens comuns – um setor negligenciado da criação de riqueza, p. 43. In: Revista Lugar Comum, nº 31, 2008; CORTIANO JR., Eroulths; KANAYAMA, Rodrigo Luís. Notas para um estudo sobre os bens comuns, p. 487. In: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, vol. 15, n. 15, jul./dez. 2016.

³³ TEPEDINO, Gustavo José Mendes; PEÇANHA, Danielle Tavares; DANA, Simone Cohn. Os bens comuns e o controle de desafetação de bens públicos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 427-445, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.58575>. Acesso em: 30 mai. 2025.

“propriedade privada”, amparando-se na noção de acesso e função dos bens guiada pelos princípios constitucionais³⁴.

Já no direito alemão, Otto Mayer sustentou a qualificação pública dos bens para além da vinculação destes a um sujeito da administração pública. Defendia a conformação dos bens ao interesse público através de um controle factual do Estado. Nem todos os bens do Estado seriam públicos. A finalidade pública que qualificaria aqueles. Concluía que a propriedade pública significaria um conjunto de relações jurídicas que circundam o controle, a proteção e a organização dos bens³⁵, sem adentrar, contudo, na patrimonialidade.

A partir do Século XX, a Alemanha demonstrou uma aproximação das categorias do direito privado para dar forma jurídica à relação do Estado com os recursos naturais e os bens dedicados ao uso público. Desenvolveu-se o conceito de *Fiskalisches Eigentum* (ou *Finanzvermögen*). Este descreveu a ideia de que o Estado é proprietário da propriedade privada como qualquer outro proprietário individual³⁶. A proposta se contrapunha à expansão das ideias de Otto Mayer acerca da propriedade pública e do controle de fato do domínio público (*Öffentliche Sachen*) sob influências francesas³⁷.

Na Itália, Antonio Gambaro defendeu um reordenamento das ideias de bens públicos. O autor italiano foi além da dicotomia entre a teoria francesa e o direito alemão. Contextualizou uma fase de transição dos bens públicos. Afirmava um estatuto para os bens públicos a partir de um critério objetivo de identificação. O regime jurídico se incumbiria dessa delimitação³⁸. Para isso, remeteu seus argumentos ao status particular dos bens pertencentes aos templos na antiga Mesopotâmia no início da ocupação suméria, na qual o privilégio estava ligado à pertença e não à natureza do bem em si ou ao seu propósito³⁹.

O direito brasileiro concebeu de uma só forma todos os bens públicos. O tratamento desses é previsto no Código Civil, entre os artigos 98 e 103. A repartição de sua titularidade está na Constituição Federal, nos artigos 20 e 26. O artigo 98 do Código Civil define de uma forma universal

³⁴ TEPEDINO. Op. cit., p. 443.

³⁵ Cf.: MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Zweiter Band 2. Auflage. München und Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1917, p. 72-75.

³⁶ KUBE, Hanno. Private property in natural resources and the public weal in German law: latent similarities to the public trust doctrine. *Natural Resources Journal*, Albuquerque, v. 37, n. 4, p. 860, 1997. Disponível em: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol37/iss4/4>. Acesso em: 1 jun. 2025.

³⁷ RESTA. Op. cit., p. 231.

³⁸ GAMBARO, Antonio. *Trattato di diritto civile e commerciale. I beni*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2012, p. 304.

³⁹ Cf.: STEINKELLER, P. Land-tenure conditions in third-millennium Babylonia: the problem of regional variations. In: HUDSON, M.; LEVINE, B.A. (org.). *Urbanisation and land ownership in the ancient Near East*. Cambridge (Mass.): Peabody Museum of Archaeology and Ethnology, 1999. p. 29; POMPONIO, F. I sumeri del periodo protodinastico. In: BARBERO, A. (org.). *Storia d'Europa e del Mediterraneo*. Vol. 1, Sez. 1, Il mondo antico. Roma: Salerno Editore, 2006. p. 53.

que todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno são públicos⁴⁰. Dessa forma, enfatiza-se o elemento subjetivo do Estado como proprietário. Já a Lei Geral de Licitações apresenta as formalidades para alienação e gestão dos bens.

A generalização na forma de alienação e exploração dos imóveis foge da própria doutrina originária nacional dos bens públicos, por excesso de zelo ou desconhecimento.

O artigo 76, inciso I, da Lei Geral de Licitações e Contratos prova o tratamento uniforme para os bens imóveis. A previsão da Lei Geral de Licitações e Contratos é mais restrita do que a sua matriz francesa (artigos L2141-1 a L2141-3⁴¹), uma vez que a Lei Francesa aborda situações práticas possíveis, como condições resolutivas em venda e até possibilidade de troca com particulares.

O artigo 100 do Código Civil e a Lei Geral de Licitações e Contratos constituem o regime jurídico que trata da disposição de bens públicos, mesmo sem adentrar no conteúdo de propriedade pública.

Por isso, indaga-se: o interesse público estará preservado na simples observância de alienação prevista nesses dispositivos? A estruturação de programas de concessão de títulos de propriedade por si só efetiva o interesse público, ante sua relevância muitas vezes social? Essas perguntas equalizam o sentido de propriedade pública e interesse público, apesar de que não são algumas vezes pensadas na rotina do assunto.

⁴⁰ CARVALHO, José dos Santos Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 32ª Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1.217.

⁴¹ Article L2141-1 – Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.

Article L2141-2 – Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel des personnes publiques et affecté à un service public ou à l'usage direct du public peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut excéder trois ans. Toutefois, lorsque la désaffectation dépend de la réalisation d'une opération de construction, restauration ou réaménagement, cette durée est fixée ou peut être prolongée par l'autorité administrative compétente en fonction des caractéristiques de l'opération, dans une limite de six ans à compter de l'acte de déclassement. En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai. L'acte de vente comporte également des clauses relatives aux conditions de libération de l'immeuble par le service public ou de reconstitution des espaces affectés à l'usage direct du public, afin de garantir la continuité des services publics ou l'exercice des libertés dont le domaine est le siège.

Toute cession intervenant dans les conditions prévues au présent article donne lieu, sur la base d'une étude d'impact pluriannuelle tenant compte de l'aléa, à une délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou de l'établissement public local auquel appartient l'immeuble cédé.

Pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, l'acte de vente doit, à peine de nullité, comporter une clause organisant les conséquences de la résolution de la vente. Les montants des pénalités inscrites dans la clause résolutoire de l'acte de vente doivent faire l'objet d'une provision selon les modalités définies par le code général des collectivités territoriales.

Article L2141-3 – Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un bien affecté à un service public peut, afin d'améliorer les conditions d'exercice de ce service public, être prononcé en vue de permettre un échange avec un bien d'une personne privée ou relevant du domaine privé d'une personne publique. Cet échange s'opère dans les conditions fixées à l'article L. 3112-3.

Outros mecanismos de gestão ou regularização fundiária não são tratados pela Lei Geral de Licitações e Contratos, muito menos pelo Código Civil. Há um direcionamento à venda ou transferência, não se preocupando com os conceitos ou a extensão do direito de propriedade em si.

O *conceito* de propriedade visa determinar o que é a propriedade no sentido jurídico, e esgota-se também nesta definição geral. O termo “propriedade” como *instituto* jurídico, por sua vez, designa o conjunto das normas positivas de cada ordem jurídica que têm por objeto o direito de propriedade⁴². Pode-se dizer que o instituto jurídico propriedade abarca todas as formas, soluções e direitos decorrentes, como um gênero de direito real ‘mãe’. Contudo, o instituto propriedade não é pensado como deveria ser na rotina da política de regularização fundiária.

Eventual dificuldade na compreensão do direito real ‘mãe’ remete ao artigo 674 do Código Civil de 1916, ora mitigado pelo artigo 1.225 do Código Civil de 2002. A propriedade assumia, no Código passado, um status pleno e centralizador. O dispositivo de 1916 abria o Título dos Direitos Reais e afirmava: “são direitos reais *além* da propriedade”. O Código Civil de 2002 equiparou a propriedade aos demais direitos reais de gozo ou garantia.

Essa iniciativa demonstrou que a conceituação de propriedade plena, individualista e soberana – verdadeira plena *in re potestas* – em oposição a outros tipos e formas de propriedades, deixou de ter importância de categorização⁴³. No entanto, a rotina dos Entes públicos segue um enviesamento de programas de regularização fundiária à titulação do direito de propriedade como uma entidade única, superior.

Por exemplo, entre outros, estados como Ceará, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Tocantins, Paraná, Santa Catarina e o Distrito Federal possuem programas de regularização fundiária voltados à titularidade e domínio da propriedade como direito real ‘em espécie’⁴⁴.

Iniciativas que tratem de outros direitos reais tidos como “clássicos” ou até mesmo alternativas atípicas em modelagens contratuais não são observadas com frequência para a gestão dos bens públicos. Em sua ampla maioria os Estados se voltam ao dogma da propriedade como única alternativa à regularização.

⁴² JAKOBS, Op. cit., 708.

⁴³ VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. Propriedade, Estado e Mercado. Tese (Titularidade). Universidade de Brasília, 2010, p. 95-96.

⁴⁴ <https://www.seplag.ce.gov.br/cohab-ce/programa-papel-da-casa/> ; <https://www.ba.gov.br/sedur/habitacao/habitacao-regularizacao-fundiaria> ; <https://www.codhab.df.gov.br/pagina/19> ; <https://goias.gov.br/agehab/perguntas-e-respostas-frequentes-sobre-regularizacao-fundiaria/>; <https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-10863-2019-mato-grosso-altera-e-acrescenta-dispositivos-a-lei-n-3922-de-20-de-setembro-de-1977-que-dispoe-sobre-o-codigo-de-terras-do-estado> ; <https://www.to.gov.br/secom/estado-avanca-no-programa-de-regularizacao-fundiaria-urbana-e-contempla-mais-de-118-mil-familias/5duj0aiqg6je>; <https://www.tjpr.jus.br/web/programa-moradia-legal>; <https://www.agricultura.sc.gov.br/programa-de-regularizacao-fundiaria/>

A noção dominante de ‘propriedade pública’ relaciona-se à estrutura jurídica dos bens públicos⁴⁵. É um conceito puramente legal⁴⁶. A estrutura reflete a organização subjetiva do titular (Estado) sobre a situação de pertencimento. Assim são diferenciados os bens dominiais, bens de uso especial e uso comum como espécies de propriedade pública no Brasil. Essas formas não surgiram de classificações em razão uso do bem, mas do regime de circulação e tutela⁴⁷. Logo, eventuais alterações no uso dos bens decorrem da estrutura do ente a que pertencem. Contudo, esse mesmo critério de alteração pode ser praticado por entidade privadas. Nesse cenário, o uso ou destinação do bem não serve como critério distintivo entre propriedade pública e privada⁴⁸.

O caráter distintivo das propriedades públicas no Brasil vem nas limitações à circulação dos bens públicos previstas no artigo 100 do Código Civil e na Lei Geral de Licitações e Contratos, tal como na repartição da titularidade daqueles. Não existe definição ou orientação ao uso e gestão dos bens públicos, muito menos a definição do que seja o interesse público na matéria.

No entanto, a propriedade pública guarda um caráter institucional e social que amplia o espectro do interesse público e ultrapassa a simples dicotomia propriedade privada-pública. Tanto a propriedade privada quanto a pública estão – em princípio – sujeitas ao direito comum⁴⁹. O conceito de propriedade pública representa o único regime legal que concede aos não-proprietários acesso gratuito e irrestrito a recursos potencialmente relevantes para o livre desenvolvimento da personalidade humana⁵⁰. Os procedimentos de alienação ou desafetação são mais uma formalidade do que aquele interesse em si.

A propriedade pública traz uma função socializante⁵¹. Esta é observada na utilidade dos espaços públicos à realização de liberdades fundamentais e direitos sociais como liberdade de expressão, acesso à moradia, ordenamento da cidade, redução de desigualdades sociais e regionais.

Os citados caráter institucional e a função socializante da propriedade pública estão ligados ao conceito propriedade, compreendido na atribuição jurídica e econômica de determinados bens com valor de uso. Ao passo que a regularização fundiária é tema da propriedade como *instituto* afeto às opções do direito positivo em torno da propriedade (privada ou pública).

O sentido institucional e socializante da propriedade pública empresta à análise da regularização fundiária um melhor entendimento sobre a gestão do patrimônio do Estado, pois amplia as

⁴⁵ GAMBARO. Op. cit., p. 301.

⁴⁶ DU MARAIS. Op. cit., p. 283.

⁴⁷ GAMBARO. Op. cit., p. 302.

⁴⁸ GAMBARO. Op. cit., p. 301.

⁴⁹ RESTA. Op. cit., p. 219.

⁵⁰ RESTA. Op. cit., p. 224.

⁵¹ ROSE, Carol. The comedy of the commons: custom, commerce, and inherently public property. *The University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 53, n. 3, p. 778–781. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1599583>. Acesso em: 4 jun. 2025.

possibilidades jurídicas da regularização e confere outros critérios qualitativos para a tomada de decisão.

Primeiro, os bens passam a ser vistos por um elemento funcional, que leva em conta as alternativas de exploração ou legalização de situações consolidadas; segundo, o interesse público não fica limitado à obediência de regimes burocráticos pré-estabelecidos às formas de alienação de bens imóveis, pois se passa a considerar aspectos como ganhos coletivos e a otimização dos bens; terceiro, o entendimento do *conceito e instituto* propriedade pode superar a tradição dominial que confunde e restringe a regularização fundiária à emissão de títulos de propriedade, sem considerar outras opções que preservem um controle do interesse público.

Somente a adequação de todo esse conjunto (função socializante e sentido institucional) às opções legais disponíveis para formas de exploração dos bens públicos garantirá o interesse público e, eventualmente, o cumprimento da função social da propriedade pública.

Na defesa do interesse público, a interpretação dessas opções é de competência da advocacia pública, de acordo com o artigo 132 da Constituição Federal. Caberá a esse órgão uma atividade consultiva de customização das necessidades de fato e da leitura/aplicação do conceito e instituto da propriedade nos casos, para além de um controle de conformidade das ações dos gestores públicos. Para tal propósito, é essencial considerar a distinção entre propriedade privada e pública como uma variável específica do contexto em que se inserem as demandas⁵².

Dessa forma, entender melhor o patrimônio público rompe com a ideia de que ele seria uma forma distorcida da propriedade privada, ou que formas de gestão já estão pré-excluídas dos problemas enfrentados pelo Estado. Seria relegar valores ou soluções de problemas históricos. Ao final, a melhor compreensão do patrimônio público só tornará mais claro o sentido do que é nosso⁵³.

4. Soluções alternativas à gestão fundiária – a importância dos direitos reais

A teoria do domínio público e o conceito de propriedade pública não são apenas categorias dogmáticas isoladas, mas elementos fundamentais para a compreensão da regularização fundiária no Brasil. A maneira como o Estado se relaciona juridicamente com seus bens – e como organiza essa relação frente o ordenamento – influencia diretamente a formulação de políticas de regularização.

O predomínio de uma abordagem que associa a propriedade pública à dominialidade clássica tende a limitar as possibilidades de intervenção fundiária à titulação como única solução. Talvez por isso seja comum apresentar a regularização fundiária no sentido estrito de emissão de títulos de uso

⁵² RESTA. Op. cit., p. 220.

⁵³ PAGE. Op. cit., p. 196; RESTA. Op. cit., p. 250; ROSE. Op. cit., p. 711.

ou propriedade⁵⁴. Essa prática ignora a pluralidade de instrumentos admitidos pelo direito positivo, como outros direitos reais tradicionalmente pensados para esses problemas.

Do ponto de vista dos direitos reais, a Lei nº 13.465/2007 considera todos os direitos reais como possíveis à regularização fundiária. A concepção aberta é indicada no artigo 11, inciso V, da Lei, quando conceitua a Certidão de Regularização Fundiária: documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos *direitos reais* que lhes foram conferidos.

O direito de superfície e até a enfiteuse poderiam ter sido utilizadas – como ocorre em outros países – para ajudar a regularizar a ocupação de terras públicas no Brasil. A superfície é um importante instrumento de política do solo, que infelizmente não tem encontrado grande utilização no Direito brasileiro. Os entes públicos podem, através dela, promover a urbanização e o aproveitamento de bens públicos dominicais, mesmo porque muitas vezes o Poder Público, apesar de possuir patrimônio, não tenha recursos para a sua utilização, em especial quando se trata de edificação⁵⁵. Na Europa, a utilização da superfície tem sido comum na hipótese de terrenos públicos em que se deseje construir prédios de finalidade social. O Max Planck Institute for Comparative and International Private Law, em Hamburgo, referência mundial nas áreas de privado, foi construído por um direito de superfície sobre lote da municipalidade local⁵⁶.

Apesar da revogação e vedação do artigo 2.038 do Código Civil, enfiteuses ainda hoje “vivem” no direito brasileiro. Mais, “vivem” e compartilham da realidade administrativa. As sedes dos municípios de Petrópolis/RJ, Assis/SP e Boa Vista/RR são exemplos da ultratividade da enfiteuse e do desafio em se entender os direitos reais na sua essência para a concretização dos fins da regularização fundiária.

Iniciativas como o direito de superfície serviriam i) à regularização de construções irregulares em espaços públicos com destinação econômica consolidada ou ii) ao desenvolvimento de projetos urbanísticos com a contrapartida da exploração de determinados espaços ou equipamentos por um determinado tempo em favor dos particulares.

⁵⁴ Neste ponto, discorda-se de Ricardo Cintra Torres e Mara Elisa Andrade. Cf.: CARVALHO, Ricardo Cintra Torres de; ANDRADE, Mara Elisa. Regularização fundiária rural – apontamentos críticos. In: SCARFF, Fernando Campos; KÜMPPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). *Regularização fundiária rural*. São Paulo: YK Editora, 2021. p. 75.

⁵⁵ COSTA-NETO. Op. cit., p. 161-167.

⁵⁶ ZANINI. Op. cit., p. 463; COSTA-NETO. Op. cit., p. 159.

Também é de se mencionar a importância que o usufruto adquiria na tradição romana para a exploração de terras públicas no Período Republicano⁵⁷. O usufruto era orientado pelo princípio da produção em terras públicas⁵⁸. O instituto demonstrava um caráter obrigacional aos particulares, na tentativa de garantir a produtividade das terras e o desenvolvimento socioeconômico da *populi Romani*. Contudo, são raras ou sem conhecimento as ações públicas que hoje pensem na constituição de usufruto para imóveis públicos. Opções de usufruto ainda hoje serviriam a projetos de exploração agrícola de áreas públicas rurais em determinado prazo.

Outro contexto que exige soluções alternativas à gestão da propriedade pública, sob a perspectiva regularização fundiária, é evidenciada na Lei das Ferrovias – Lei nº 14.273/2021. Entre os artigos 60 e 62 se estabelece o instituto das operações urbanísticas. Trata-se de um instrumento jurídico híbrido, com feição predominantemente urbanístico-administrativa, mas que opera por meio de institutos de direito real.

A operação nasce vinculada à instalação de infraestrutura ferroviária e tem como objetivo maximizar os efeitos positivos para a mobilidade urbana e mitigar impactos negativos. A sua essência é o planejamento urbano setorial de áreas no entorno de projetos ferroviários, o qual é gerido sob regime de direito público, embora com execução privada delegada – ideia próxima das operações urbanas consorciadas do Estatuto da Cidade.

Há a previsão de que a operadora ferroviária, por meio de sociedade de propósito específico, pode: i) ser aberta à adesão dos titulares de direitos reais sobre os imóveis públicos, bem como ii) alienar ou explorar comercialmente os imóveis que produzir. Por assim ser, a compreensão ampla das espécies dos direitos reais, para além da propriedade em sentido estrito, tende a ampliar as oportunidades e ganhos da pessoa jurídica de direito pública envolvida na operação. O modelo econômico do projeto que possivelmente definirá a melhor opção, seja uma simples alienação do imóvel público ou a constituição de outro direito real. Ao final, através da análise de custo-benefício socioeconômico, o interesse público estará preservado.

Os exemplos demonstram que a superação da ideia restrita de titulação plena, central e exclusiva da propriedade pode fortalecer os fins da política pública de regularização fundiária, adequando-a: aos direitos reais possíveis, objetivos sociais da intervenção estatal e ao interesse público no caso concreto. A função institucional e socializante da propriedade pública são os vetores

⁵⁷ COSTA-NETO, João; MUNIZ FILHO, José Humberto; ROCHA, Rodrigo Olímpio Botelho. A relação entre posse e usufruto no direito romano: uma análise a partir de classificações históricas. *Revista General de Derecho Romano*, n. 43, p. 6-12, 2024. Disponível em: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=427524. Acesso em: 10 mai. 2025.

⁵⁸ CARDILLI, Ricardo. *Nutzungsrechte*. In: LENEL, Otto; KUHN, Artur; KIPP, Theodore, et al. *Handbuch des Römischen Privatrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2023, vol. I, p. 1.236-1.238.

que auxiliam toda a análise mencionada. Permitem enxergar toda temática da regularização não como um entrave, mas como um dispositivo para a realização de direitos fundamentais da população atingida.

A leitura contemporânea da propriedade pública exige um deslocamento da ênfase patrimonial para uma perspectiva funcional e finalística. O espectro dos direitos reais e a força dos seus contratos são mecanismos que auxiliam o Poder Público a avançar de uma perspectiva clássica de domínio e propriedade para a consecução de interesses coletivos. Isso exige do Estado uma concepção aberta à gestão imobiliária, na busca de soluções a problemas consolidados e à proteção do interesse público.

Nesse sentido, a regularização fundiária pode se beneficiar da compreensão de que o domínio público, em vez de ser obstáculo, pode atuar como ferramenta estratégica de política fundiária, desde que compreendido como expressão de um poder jurídico voltado ao interesse coletivo.

Além dos exemplos já citados dos estados do Mato Grosso e Tocantins, vale relembrar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.990/DF.

A ação teve como pano de fundo a política pública de regularização fundiária de áreas públicas do Distrito Federal (DF) ocupadas por particulares de baixa renda. O objeto da ADI foi a Lei nº 9.262/1996 que autorizou a venda direta de áreas públicas localizadas na Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu no DF.

A medida visava resolver a insegurança jurídica dos ocupantes ao formalizar a propriedade, além de regularizar a situação fundiária local e possibilitar a arrecadação tributária futura. As áreas foram alvo de intensa ocupação irregular, em razão da expansão urbana desordenada e da ausência de fiscalização estatal. As ocupações resultaram na formação de loteamentos clandestinos, incluindo alguns com investimentos públicos em infraestrutura, o que consolidou a presença de moradores. Muitos desses eram adquirentes de boa-fé, pois acreditavam na conformidade de supostas vendas feitas pela Administração.

A maioria dos Ministros seguiu a divergência apresentada pelo Ministro Eros Grau. Este entendeu que, diante da consolidação das ocupações e do interesse social envolvido, seria razoável admitir a venda direta, com base na ideia de que, em situações de fato estabelecidas, a licitação poderia se tornar inexigível e prejudicial ao interesse público.

O julgamento demonstrou mais um exemplo da flexibilidade e destinação do domínio público e da propriedade pública ao interesse público, observadas nos critérios – aqui lançados – da função socializante e sentido institucional.

O reconhecimento da natureza dinâmica da propriedade e domínio permite a construção de soluções jurídicas adaptadas à realidade social e econômica dos espaços, especialmente na gestão de ocupações consolidadas em áreas públicas, cuja formalização demanda mais do que a simples

transferência da propriedade. Para isso, o conhecimento de instituições seculares fundamenta uma releitura e pensamento das práticas de regularização fundiária que vêm sendo desenvolvidas.

Será que os motivos que tornam institutos úteis na Europa por exemplo, não subsistem, em nenhum grau no Brasil? Ou que os problemas fundiários do Brasil superam as razões que justificaram a criação de institutos na Roma antiga?⁵⁹

A ocupação de terras públicas continua a apresentar desafios no Brasil, mas o estudo, a compreensão e comparação de modelos já existentes pode auxiliar a gestão imobiliária do Poder Público, tornando-a capaz de otimizar e pluralizar os instrumentos de regularização. Trata-se de reconhecer que o regime jurídico dos bens públicos não pode ser indiferente ao conjunto normativo e doutrinário pré-existente e às finalidades sociais que se pretende alcançar.

5. O papel da Advocacia Pública na construção de alternativas à regularização fundiária

A advocacia pública, enquanto função essencial à Justiça, é dotada de dupla natureza institucional: de um lado, exerce a representação judicial e extrajudicial do ente público a que está vinculada; de outro, realiza função consultiva e de assessoramento jurídico do Poder Executivo para a viabilização de políticas públicas e tomada de decisões. No exercício da sua função institucional, a advocacia pública apresenta um conjunto de práticas coordenadas e responsivas ao interesse público, as quais revelam o seu valor de governança, em meio à visão de Estado moderno, ágil e resolutivo.

A respeito do tema abordado no trabalho, o artigo 132 da Constituição Federal, ao prever a unicidade da instituição nos estados, confere à advocacia pública a missão de análise e colaboração jurídica às necessidades fundiárias demandadas no cotidiano. Essa missão deverá tomar uma perspectiva ampla e segura dos direitos reais disponíveis e da tradição doutrinária dos institutos envolvidos. Só assim serão alcançados resultados mais inclusivos, sustentáveis e democráticos.

Guardadas as proporções, a importância da advocacia pública na análise da discricionariedade das formas de gestão imobiliária já era anotada desde a primeira metade do Século XX nos Estados Unidos. A realidade americana destacava que a legislação fundiária deveria, sempre que possível, ser lidas em consonância com o elevado senso de dever que o Estado teria à administração das suas terras⁶⁰.

No caso *People v. California Fish Company* (1913), o Procurador-Geral da Califórnia afirmou que o proprietário de terras sujeitas ao *public trust* poderia utilizar a propriedade conforme julgasse adequado; mas estaria sujeito ao poder do Estado de eliminar (impedir ou remover) qualquer

⁵⁹ COSTA-NETO. Op. cit., p. 194

⁶⁰ SAX (1970). Op. cit., p. 508.

incômodo ou obstrução ilegal que criasse nessas terras, bem como de reassumi-las caso tal ocupação se torne necessária para finalidades do *trust*⁶¹. A atuação do *city attorney* de Berkeley também impôs limites e condições planos propostos para o uso das *tidelands* da Baía de San Francisco, que haviam sido concedidas à cidade⁶².

A advocacia pública, nesse cenário, é chamada a romper com explicações enviesadas. Ela assume a tarefa de reinterpretar os institutos jurídicos à luz do caráter institucional e da função socializante da propriedade pública. É dela a responsabilidade de propor e validar juridicamente arranjos mais flexíveis, como a constituição de outros direitos reais, distintos da propriedade, no debate da regularização fundiária.

De igual modo, cabe à advocacia pública reinterpretar e fixar os limites do domínio público como categoria distinta da propriedade pública, a fim de desenvolver novos mecanismos para a regularização – hipótese na qual o interesse público passa a ser a referência de atuação, em vez do entorno burocrático e da hígidez das formas dispostas à circulação dos bens públicos.

Por essas razões, a atuação da advocacia pública deve estar acompanhada de uma formação robusta em direitos reais, teoria da propriedade e gestão imobiliária pública.

A regularização fundiária, como função de justiça social, impõe ao Estado a obrigação de reconhecer e resolver situações consolidadas de ocupação, especialmente quando ligadas à moradia, à produção e ao uso coletivo da terra. O desenho da política pública de regularização fundiária, com as suas múltiplas formas de titulação, exige da advocacia pública mais do que um controle de conformidade.

6. Conclusão e Tese

Em uma realidade social marcada por um lado por conflitos fundiários, lutas por acesso à moradia, necessidade de melhorias urbanísticas, e, por outro, por restrições orçamentárias, desafios burocráticos, confusões legislativas e insegurança jurídica, (re)pensar o patrimônio estatal toma destaque.

Assim, conclui-se a seguinte tese: a advocacia pública é o agente institucional competente para definir o desenho da propriedade pública e dos direitos reais no caso em concreto, como forma de assegurar uma política de regularização fundiária eficiente que abandone o reducionismo de titulação dominial; para isso, deve-se visualizar o categoria funcional da propriedade pública, na perspectiva

⁶¹ SAX (1970). Op. cit., p. 529-530.

⁶² SAX (1970). Op. cit., p. 539.

de soluções jurídicas plurais, adequadas ao interesse público e orientadas por critérios de inclusão, sustentabilidade e justiça social.

REFERÊNCIAS

ASCENSÃO, José de Oliveira. Direito civil: reais. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

ALSTON, Lee J.; LIBECAP, Gary D.; MUELLER, Bernardo. *Titles, conflict, and land use: the development of property rights and land reform on the Brazilian Amazon frontier*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

AUBY, Jean-Marie; DUCOS-ADER, Robert. *Droit administratif: la fonction publique, les biens publics, les travaux publics*. 4. éd. Paris: Dalloz, 1977.

BOLLIER, David. Os bens comuns – um setor negligenciado da criação de riqueza, p. 43. In: *Revista Lugar Comum*, nº 31, 2008.

BONIFÁCIO RAMOS, José Luís. Domínio público e domínio privado: mitos e sombras. In: Jorge Miranda (org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. 2, p. 498.

CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. v. 2. Coimbra: Almedina, 1980.

CARDILLI, Ricardo. Nutzungrechte. In: LENEL, Otto; KUHN, Artur; KIPP, Theodore, et al. *Handbuch des Römischen Privatrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2023, vol. I.

CARVALHO, José dos Santos Filho. Manual de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Ricardo Cintra Torres de; ANDRADE, Mara Elisa. Regularização fundiária rural – apontamentos críticos. In: SCARFF, Fernando Campos; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). *Regularização fundiária rural*. São Paulo: YK Editora, 2021.

CORDEIRO, António Meneses. *Tratado de direito civil*. 4ª Ed., rev. e atualizada, Vol. 3. Parte geral: coisas. Lisboa: Almedina, 2020.

CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de direito civil português*. Parte geral. Tomo II. Coimbra: Almedina, 2000.

CORTIANO JR., Eroulths; KANAYAMA, Rodrigo Luís. Notas para um estudo sobre os bens comuns, p. 487. In: *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, vol. 15, n. 15, jul./dez. 2016.

COSTA-NETO, João; MUNIZ FILHO, José Humberto; ROCHA, Rodrigo Olímpio Botelho. A relação entre posse e usufruto no direito romano: uma análise a partir de classificações históricas. *Revista General de Derecho Romano*, n. 43, 2024. Disponível em:

<https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=427524> Acesso em: 10 mai. 2025.

COSTA-NETO, João. *Enfiteuse e superfície: desafios e horizontes no direito civil contemporâneo*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

DU MARAIS, Bertrand. Public property, economic efficiency and fair competition: a French and EU law paradoxical perspective. In: NORDTVEIT, Ernst (ed.). *The changing role of property law: rights, values and concepts*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781839100659> . Acesso em: 23 mai. 2025.

FERNANDES, José Pedro. Domínio público: mitologia e realidade. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n. 20, Lisboa, 1975.

GAMBARO, Antonio. *Trattato di diritto civile e commerciale. I beni*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore.

JAKOBS, Otto-Wilhelm. Das Eigentum als Rechtsinstitut im deutschen und sowjetischen Recht. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, v. 29, n. 4, p. 694-725, 1965. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27874720>. Acesso em: 5 mar 25.

KUBE, Hanno. Private property in natural resources and the public weal in German law: latent similarities to the public trust doctrine. *Natural Resources Journal*, Albuquerque, v. 37, n. 4, p. 860, 1997. Disponível em: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol37/iss4/4>. Acesso em: 1 jun. 2025.

MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo V: Dominio público. 3. Ed. Atual. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992.

MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Zweiter Band 2. Auflage. München und Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1917.

MEYER, René. *Du droit de l'État sur le domaine public et des utilisations privatives de ce domaine par les particuliers*. Lausanne: Nouvelle Bibliothèque de Droit et de Jurisprudence, 1953.

MONIZ, Ana Raquel. O domínio público: o critério e o regime jurídico da dominialidade. Coimbra: Almedina, 2005.

PAGE, John. Towards an understanding of public property. In: HOPKINS, Nicholas (ed.). *Modern studies in property law*. v. 7. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2013.

PARDESSUS, Jean-Marie. *Traité des servitudes ou services foncier*. 7^a Ed. Paris: A. Rousseau, 1829.

POMPONIO, F. I sumeri del periodo protodinastico. In: BARBERO, A. (org.). *Storia d'Europa e del Mediterraneo*. Vol. 1, Sez. 1, Il mondo antico. Roma: Salerno Editore, 2006.

PROUDHON, Jean-Baptiste. *Le Traité du Domaine Public*, 2.^a ed., Vol. I, Paris: A. Dijon, 1833.

RESTA, Giorgio. Systems of public ownership. In: GRAZIADEI, Michele; SMITH, Lionel (ed.). *Comparative property law: global perspectives*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2017. p. 216.

ROSE, Carol. The comedy of the commons: custom, commerce, and inherently public property. *The University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 53, n. 3. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1599583>. Acesso em: 4 jun. 2025.

ROSELAAR, Saskia T. *Public land in the Roman Republic: a social and economic history of ager publicus in Italy, 396–89 BC*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SAX, Joseph L. The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention. *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 68, n. 3, p. 471–566, jan. 1970. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1287556>. Acesso em: 23 maio 2025.

SAX, Joseph L. Why we will not (should not) sell the public lands: changing conceptions of private property. *Utah Law Review*, Salt Lake City, n. 2, p. 313–326, 1983. Disponível em: <https://heinonline.org>. Acesso em: 04 jun. 2025.

STEINKELLER, P. Land-tenure conditions in third-millennium Babylonia: the problem of regional variations. In: HUDSON, M.; LEVINE, B.A. (org.). *Urbanisation and land ownership in the ancient Near East*. Cambridge (Mass.): Peabody Museum of Archaeology and Ethnology, 1999.

TEPEDINO, Gustavo José Mendes; PEÇANHA, Danielle Tavares; DANA, Simone Cohn. Os bens comuns e o controle de desafetação de bens públicos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 427-445, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.58575>. Acesso em: 30 mai. 2025.

VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. *Propriedade, Estado e Mercado*. Tese (Titularidade). Universidade de Brasília, 2010.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. O direito de superfície na Alemanha e o seu caráter social.’ *Revista da AJUFE*, 30, 2017.