

## Impactos da estatização dos bens coletivos no acesso à justiça e o reconhecimento de uma nova categoria de bens

Maurício da Cunha Savino FILÓ\*

**RESUMO:** O objetivo geral do artigo é compreender como a estatização de bens coletivos, pela pessoa jurídica do Estado, prejudica o acesso à justiça. O problema de pesquisa encontra-se na pergunta: como a estatização de bens coletivos impacta o acesso à justiça? O artigo se divide em 3 seções. Na primeira, explicam-se aspectos do paradigma jurídico e político da República dos romanos. Na segunda, verifica-se a estatização dos bens coletivos pela pessoa fictícia estatal. Na terceira, analisa-se a categoria de bens coletivos *propriamente ditos* numa perspectiva de futuro. O método de abordagem é dedutivo, o método de procedimento é o monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica documental, sendo que foram verificados artigos jurídicos, doutrina, revistas jurídicas, normas constitucionais e infraconstitucionais. Conclui-se, em linhas gerais, que o modelo moderno de propriedade público-privada impacta o acesso à justiça ao descartar o exercício da cidadania participativa em temas e espaços que não estão sendo devidamente ocupados pelo Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acesso à justiça; bens comuns; cidadania; direitos humanos; políticas públicas.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; – 2. Aspectos do paradigma jurídico e político da República dos romanos: precedentes para a concepção do Estado e do direito europeu; – 3. A estatização dos bens coletivos pela pessoa fictícia estatal; – 4. Os bens coletivos *propriamente ditos* numa perspectiva de futuro; – 5. Conclusão; – Referências.

**TITLE:** *Impacts of the Nationalisation of Collective Goods on Access to Justice and the Recognition of a New Category of Goods*

**ABSTRACT:** *The overall objective of this article is to understand how the nationalisation of collective assets by the state as a legal entity impairs access to justice. The research problem is encapsulated in the question: how does the nationalization of collective assets impact access to justice? The article is divided into three sections. The first explains aspects of the legal and political paradigm of the Roman Republic. The second section examines the nationalisation of collective assets by the state as a legal entity. The third section analyzes the category of collective assets themselves from a future perspective. The approach is deductive, the method is monographic, and the research technique is documentary bibliographic, based on legal articles, doctrine, legal journals, constitutional and infra-constitutional norms. In general terms, it is concluded that the modern model of public-private property impacts access to justice by impeaching the exercise of participatory citizenship in issues and spaces that are not being properly occupied by the State.*

**KEYWORDS:** *Access to justice; common goods; citizenship; human rights; public policies.*

---

\* Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Possui Mestrado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos - PPGD - UNIPAC (2010), possui Graduação (2004) e Pós-Graduação lato sensu em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC, 2004). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC). Professor da Graduação e Membro do Núcleo Docente Estruturante do Curso de Direito da UNESC. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Políticas Públicas e Acesso à Justiça. Participa da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição - RECIJUR, que congrega: UFSC, UCS e UNESC. Membro do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped) e do LADSSC - Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva. Possui experiência na área do Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas de Acesso à Justiça; Formas de Resolução de Conflitos; Direitos Humanos e Novas Tecnologias; e Republicanismo. Advogado.

*CONTENTS: 1. Introduction; – 2. Aspects of the legal and political paradigm of the Roman Republic: precedents for the conception of the European State and Law; – 3. The nationalisation of collective assets by the fictitious state entity; – 4. Collective assets themselves from a future perspective; – 5. Conclusion; – References.*

## 1. Introdução

Em momentos contemporâneos – nos quais o Direito, o Estado e a cultura jurídica demonstram sinais de crise ou decadência – os outrora intocáveis dogmas jurídicos se abalam e passam a ser objetos de reanálise e necessária reflexão.<sup>1</sup>

A temática dos bens coletivos encontra-se em pleno debate na academia, assumindo – de acordo com suas abordagens – os mais diversos termos, como bens comuns, *commons*, comum, bem comum da humanidade, *global commons*, interesses coletivos propriamente ditos, bens universais.<sup>2</sup>

O direito moderno sempre dedicou grande atenção e importância à propriedade, mas classificando-a somente dentro de duas perspectivas: pública e privada. Partindo da premissa de que o Estado e o Direito Moderno se formam conjuntamente,<sup>3</sup> o objetivo geral deste artigo é compreender como a estatização de bens coletivos, pela pessoa jurídica do Estado, prejudica o acesso à justiça. Nesse sentido, pretende-se, com o presente artigo, responder ao seguinte problema de pesquisa: como a estatização de bens coletivos impacta o acesso à justiça?

Para conseguir analisar o problema com profundidade, o desenvolvimento desta pesquisa será realizado em três seções. Na primeira seção, o objetivo específico será o de explicar aspectos do paradigma jurídico e político da República dos romanos. Na segunda seção, o objetivo é verificar a estatização dos bens coletivos pela pessoa fictícia estatal. Na terceira seção, o objetivo é analisar a categoria de bens coletivos *propriamente ditos* numa perspectiva de futuro.

A pesquisa será realizada por meio de um método de abordagem dedutivo, um método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica documental, quando

---

<sup>1</sup> ANK, Jaíne Gláucia Teixeira; FILÓ, Maurício da Cunha Savino. A necessidade de prova científica biopsicossocial para a implementação de direitos da pessoa com deficiência intelectual. *Civilistica.com*, a. 14, n. 1, 2025.

<sup>2</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum*: ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 18.

<sup>3</sup> ARAÚJO, Aloízio Gonzaga de Andrade. *O direito e o Estado como estruturas e sistemas*: um contributo à teoria geral do direito e do Estado. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG/Movimento Editorial, 2005.

verificar-se-ão artigos jurídicos, doutrina, revistas jurídicas, normas constitucionais e infraconstitucionais.

## **2. Aspectos do paradigma jurídico e político da República dos romanos: precedentes para a concepção do Estado e do direito europeu**

Para se compreender o período anterior à formação política e jurídica estatal é mister ter ciência clara de que a Antiguidade se guiou por paradigmas<sup>4</sup> distintos do Medieval e da Modernidade; entretanto, isso não significa que a superação daqueles se deveu a critérios baseados unicamente na seleção dos melhores e dos mais justos meios de normatização e aplicação da jurisdição.

A recompensa de se reproduzir a época antiga por meio de seus próprios paradigmas ou conceitos jurídicos e políticos é não cair em erros ou contradições relevantes e aprofundar nos temas de interesse do pesquisador.<sup>5</sup> Todavia, para a contextualização do fato histórico deve haver uma análise crítica, voltada para a solução de problemas contemporâneos,<sup>6</sup> sob pena de se cair em uma erudição afastada de toda a realidade prática.

Neste estudo, como se visa abordar aspectos relevantes para a formação estatal moderna, elegeu-se, como ponto de partida na Antiguidade ocidental, a experiência jurídica romana, por ser a que permaneceu mais bem documentada, sendo extraordinária a sua contribuição para a tradição jurídica ocidental.<sup>7</sup>

No período anterior à formação política e jurídica de Roma,<sup>8</sup> os habitantes da futura cidade dos *sete montes* eram pastores seminômades, que se organizavam numa estrutura familiar *sui generis*.<sup>9</sup> Quando as populações dos sete montes se constituíram em centros

<sup>4</sup> Este conceito de paradigma, no qual o (bom) cientista é condicionado a pensar e resolver os problemas conforme “regras de um jogo”, estabelecidas em sua carreira, a fim de demonstrar perícia, encontra-se em: KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

<sup>5</sup> LOBRANO, Giovanni. *Il potere dei tribuni della plebe*. Milano: Giuffrè, 1983.

<sup>6</sup> PILATI, José Isaac. *Propriedade & função social na Pós-Modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

<sup>7</sup> CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018, p. 84

<sup>8</sup> Para fins desta pesquisa adota-se o entendimento de que houve três grandes fases: Realeza (754 a.C. a 510 a. C.); República (510 a. C. a 27 a. C.); e o Império (27 a. C. a 565 d. C.), que é dividido em Principado (27 a. C. a 284 d. C.) e Dominato (284 d. C. a 565 d. C.).

<sup>9</sup> Sem o objetivo de detalhar esta primitiva organização romana, podem-se verificar muitos aspectos que a caracterizam como base de uma miniatura da futura urbe: o *pater* possuía poderes absolutos, a fim de organizá-la como uma unidade militar. Ela era composta por ele mesmo, sua esposa, sua casa e demais propriedades, pelos filhos, filhas solteiras, netos, noras, (posteriormente) clientes e (inicialmente) poucos escravos. Cf.: DURANT, Will. *César e Cristo: história da civilização romana e do cristianismo até o ano 325*. Trad. Mamede de Souza Freitas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1971, p. 46-48.

fortificados, o fizeram por uma lógica de organizações familiares, em razão da proximidade do domínio etrusco.

Naquele período de domínio absoluto do *pater familias*, a propriedade era comum a toda a família, mas administrada pelo respectivo chefe, em uma espécie de grande condomínio que não pode se desfazer, a não ser pela morte daquele líder, quando se iria(m) gerar novo(s) condomínio(s) familiar(es). Mesmo não se podendo ainda falar na figura de “Estado” ou mesmo de “Cidades-Estado”,<sup>10</sup> talvez tenha sido ali, naquela época primitiva, que surgiram as primeiras bases para a personalidade jurídica, pois o *pater familias* não podia alienar o patrimônio familiar.

Com sua morte nada mudava, modificava-se o administrador (ou administradores) dos bens: quando os filhos se libertavam do vínculo hereditário do *pater familias*, não adquiriam a propriedade em seu nome, ou seja, não recebiam uma herança propriamente dita, pois, a propriedade comum do solo (*ager publicus*) era inalienável.<sup>11</sup>

Essas famílias mantinham convivência harmônica com outras famílias de mesma matriz genésica (*gens*), mas aqueles “pré-romanos” jamais quiseram se organizar em uma estrutura única; quando fizeram foi por pragmatismo, em razão de sobrevivência, transformando, paulatinamente, sua organização, até se chegar à fundação de Roma.<sup>12</sup>

No primeiro período histórico, conhecido por Realeza, a propriedade foi fator *sine qua non* para a união dos romanos, portanto, seu uso seguiu critérios bem definidos.

O fim da organização independente da *gens*, provavelmente, gerou um espírito de bem comum, possibilitando que no primeiro período real já se instituísse a *res publica* (coisa pública), não como sistema de governo, mas como patrimônio da coletividade, que era vista objetivamente como *povo romano*. O objetivo maior parece ter sido o de obrigar a todo cidadão (sem exceção) a aceitar a existência de bens comuns, pertencem a todos, cujo uso exigia exploração criteriosa.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> VALDITARA, Giuseppe. *Lo stato nell'Antica Roma*. Soveria Manelli: Rubbettino, 2008, p. 4-5.

<sup>11</sup> RIBAS ALBA, José Maria. *Génesis del derecho en Roma: prolegómenos al estudio del derecho romano arcaico*. Madrid: Tecnos, 2015, p. 28.

<sup>12</sup> LÍVIO, Tito. *Historia de Roma: desde a fundação da cidade*. Ed. bilingue. Trad. Mônica Costa Vitorino. Introdução e notas de Júlio César Vitorino. Revisão da Tradução Guilherme Gontijo Flores. Belo Horizonte: Crisálida, 2008. Livro 1: A monarquia.

<sup>13</sup> SCHIAVONE, Aldo. O jurista. In: GIARDINA Andrea (Org.). *O homem romano*. Trad. Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Presença, 1991, p. 25-26.

É um erro comum se pensar que na Realeza – ou mesmo no segundo período histórico, a República – houve uso ilimitado da propriedade privada, especialmente a agrária.

Na formação de Roma, cada cidadão recebeu uma parcela que se situava entre a cidade e um limite de mil passos desta, sendo que a terra localizada além destes limites, chamado de *ager publicus*. Verifica-se, ainda, que quando se fundou aquela cidade, estabeleceu-se um local intramuros (*Pomerium*), *reservado a ser um oásis de paz*, com fortes restrições ao uso da propriedade. Não se pode, pois, ignorar que, em seus primórdios, a dimensão comunitária de Roma era imensa.<sup>14</sup>

Não é objeto desta pesquisa verificar os desdobramentos dos diversos *tipos de propriedades* existentes na Realeza e na República; não obstante, verifica-se como o Direito conseguiu unir um núcleo de pessoas provenientes de organizações familiares distintas sem haver, ainda, o moderno conceito de pessoa jurídica ou de Estado.

Pode-se dizer que as propriedades romanas poderiam se classificar entre públicas e privadas; não obstante, o conceito de público e de privado não correspondem às categorias modernas.

O direito privado tratava de tudo o que dizia respeito a um particular ou a particulares, seja de natureza civil ou criminal, enquanto que o direito público possuía a dimensão da coletividade, significando tudo o que afeta a todos, e não somente a uma pessoa. A norma individual era subjetiva e privada, enquanto a norma coletiva era objetiva e pública.<sup>15</sup>

Ao não haver uma pessoa fictícia e representada, com interesses diversos do povo,<sup>16</sup> o próprio cidadão (aquele que se enquadrasse como tal) seria interessado direto na administração dos bens públicos, que não seriam adquiridos ou usufruídos por particulares fora do que a deliberação popular romana tivesse autorizado.<sup>17</sup> Isso somente foi possível pelo aperfeiçoamento de instituições de acordo com as necessidades

---

<sup>14</sup> RIBAS ALBA, José Maria. *Génesis del derecho en Roma: prolegómenos al estudio del derecho romano arcaico*. Madrid: Tecnos, 2015, p. 40-43

<sup>15</sup> MEIRA, Silvio Augusto de Bastos. *A Lei das XII Tábuas: fonte do direito público e privado*. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 184.

<sup>16</sup> Sobre o conceito de povo romano (*populus*) ver: CASTRO, Cláudio Henrique de. *O Referendo como requisito procedimental de vigência das mudanças constitucionais no Brasil Contemporâneo: uma proposta inspirada no Direito Romano e na democracia direta da Confederação Suíça moderna*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2019.

<sup>17</sup> Ver: PILATI, José Isaac. *Propriedade & função social na Pós-Modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 33 e ss.

preeminentes, o que pressupunha grande pragmatismo e – ao contrário do senso comum – um complexo sistema eleitoral.<sup>18</sup>

Esse foi o sentido republicano de *coisa pública*, pois os bens públicos eram comuns a todos os que alcançassem a cidadania e, por isto, que desde aquela *Realeza* houve coisa pública ou bens coletivos propriamente ditos. Como não seria de se estranhar que em outras civilizações antigas, além da greco-romana, tenha havido o respeito a bens desta natureza.

Como o romano não conseguiu se dissociar sua pessoa da sua cidade, o interesse público era exercido por meio da participação popular deliberativa,<sup>19</sup> no caso concreto, e não da normatização previa, que se apresentava mais proibitiva e protetiva do que autorizativa.

Sem o instituto da pessoa jurídica foi possível agregar um número cada vez maior de pessoas, por meio de instituições que possibilitaram, além da participação popular, o surgimento de um pluralismo jurídico para aqueles não albergados pelas instituições republicanas, cujo grande exemplo se encontra no Tribunato da Plebe.<sup>20</sup>

Verifica-se, com Justiniano,<sup>21</sup> que as coisas públicas eram consideradas de ninguém, pois não podem fazer parte de um patrimônio pessoal, sendo consideradas universais no sentido de pertencentes a uma totalidade.<sup>22</sup>

Como exemplo de bens comuns pode-se verificar o ar, a água em curso, o mar e os litorais do mar. Além destes bens naturais, haviam outros bens comuns pertencentes chamados de *Universitatis*, como teatros, estádios e outras construções humanas que se assemelhassem a estes. Por fim, havia os bens comuns, que não eram considerados de ninguém, mas insusceptíveis de apropriação, como uma casa consagrada, os muros da urbe, o local onde alguém foi enterrado e o sentido de justiça expresso na lei.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> RIBAS ALBA, José Maria. *Libertad: la vía romana hacia la democracia*. Granada: Comares, 2009.

<sup>19</sup> RIBAS ALBA, Jose María. *Democracia en Roma: introducción al derecho electoral romano*. Granada: Comares, 2009, p. 48

<sup>20</sup> FILÓ, Maurício da Cunha Savino. *A res publica na Realeza romana: direito, família e organização política cidadã*. *Rev. Fac. Direito UFMG*, n. 84. Belo Horizonte: jan.-jun./2024.

<sup>21</sup> A fonte produzida pelo Imperador Justiniano (483-565, d.C.) foi uma recompilação de muitos estudiosos que realizaram suas obras anteriormente ao absolutismo romano, como o jurista Gaio. Por isto, não se incorre em anacronismo ao se utilizar criteriosamente o Digesto como fonte para se tratar do Período Republicano.

<sup>22</sup> JUSTINIANO I, Imperador do Oriente. *Digesto de Justiniano*. Livro primeiro: Introdução ao direito romano. Trad. Hécio Maciel França Madeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Livro 1: Introdução ao direito romano/imperador do Oriente, p. 89 e ss.

<sup>23</sup> Sobre concepção republicana de leis ver: Cícero (1967).

A noção republicana de bens universais foi se perdendo paulatinamente, sendo que, com Júlio César, foram erigidas a base para se estabelecer um Império, tarefa levada a cabo por Otavio Augusto,<sup>24</sup> sem utilização da pessoa jurídica representativa.

A fase Imperial do Principado reforçou a centralização de poder e a extinção de magistraturas, que passaram a ser concentradas na figura do Imperador. O Imperador passou a contar com um patrimônio particular, de difícil delimitação prática, denominado de *patrimonium principis*, que passam a se distinguir dos bens públicos, sendo administrados por procuradores próprios.<sup>25</sup> Esta curiosa espécie de bens parece ser o prelúdio da propriedade que iria ser afastada do controle dos cidadãos pelo Estado moderno.

### **3. A estatização dos bens coletivos pela pessoa fictícia estatal: o prelúdio no Império Romano**

Nesta segunda seção, o objetivo específico é o de verificar a captura dos bens que a Antiguidade tratou por comuns, universais, ou coletivos propriamente ditos, pelo Estado Moderno.

Quando o Imperador passa a ser considerado senhor e deus (*dominus et deus*) Roma caminha para uma grande e profunda decadência, na qual o poder real se torna absoluto sobre a vida e a morte, sobre a propriedade e sobre o Direito, trata-se da decadente fase Imperial do Dominato: o Direito, que possuía diversas fontes, como os costumes, a doutrina, a jurisprudência e a lei, foi reduzido a vontade daquele *Senhor e Deus*, que ditava a única fonte válida: a lei criada pelo Imperador.<sup>26</sup>

O Dominato foi tortuoso, lento e extenuante, assolando, principalmente, àqueles que não se incluíam entre clérigos e monarcas.<sup>27</sup> A fuga de camponeses para as cidades seguiu outro movimento contrário e improvável: uma debandada, em massa, para o campo, quando o único desejo era escapar e sobreviver dos perigos e infortúnios que assolava, principalmente, a parte Ocidental do Império.

---

<sup>24</sup> PETIT, Paul. *La pax romana*. Trad. Juan José Faci. Editorial Labor, 1969, p. 248-249: César foi o verdadeiro criador do Império Romano, conseguindo concebê-lo em poucas semanas.

<sup>25</sup> RIBAS ALBA, José Maria. *Libertad: la vía romana hacia la democracia*. Granada: Comares, 2009, p. 190.

<sup>26</sup> PARICIO, Javier; BARREIRO, A. Fernander. *Historia del derecho romano y su recepción europea*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 135.

SCHIAVONE, Aldo. *Uma história rompida: Roma antiga e Ocidente moderno*. Trad. Fábio Duarte Joly. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2005.

A obra codificadora do Imperador Justiniano não conseguiu recuperar a grandeza e a união do Império Romano, sendo que o esfacelamento ocidental ensejou a que o Bispo de Roma se convertesse em uma espécie de Chefe de Estado ou que congregasse novos monarcas aliados. A decadência do elemento jurídico, político e social romano, numa Europa, que, no século V em diante, continha uma população incapaz de confiar em seus próprios recursos individuais, gerou microcomunidades.<sup>28</sup> Apesar de o papado exercer plenamente o poder temporal em seus Estados pontifícios – não obstante a forte influência daquele sobre os Monarcas – a Igreja não conseguiu absorver a monarquia.<sup>29</sup>

Não há espaço – neste artigo – para detalhar todos os desdobramentos e alternativas de uma época tão peculiar, porém, cabe ressaltar a atuação dos glosadores no momento do renascimento da ciência jurídica.

Existe uma tendência de se considerar a Modernidade uma evolução da Antiguidade, talvez por se ignorar que houve uma interrupção entre esses períodos, pois, o contato com o Mundo antigo se encerrou com o advento da Idade Média.<sup>30</sup>

A interrupção jurídica entre os mundos antigo e medievo, perdurou até a descoberta científica do *Digesto*, quando se aponta o renascimento jurídico medieval, a partir do século XII, na Universidade de Bolonha.<sup>31</sup>

A partir de 1140, o direito romano de Justiniano deu origem e desenvolveu o direito canônico; posteriormente, surgiu a tradição jurídica romano-canônica na Europa continental, quando o direito civil e o direito canônico se harmonizaram e deram início aos direitos francês, dos territórios alemães e dos Reinos da Espanha.<sup>32</sup>

A sistemática da estrutura jurisprudencial de resolução de conflitos presente no *Common Law* sofreu menos influência do *Corpus Juris Civilis*, que preferiu os elementos anglo-saxões, que rivalizavam com a influência eclesiástica presente no sistema de composição por critérios de equidade, denominado *Equity*. Não obstante a

---

<sup>28</sup> GROSSI, Paolo. Da sociedade de sociedades à insularidade do estado entre medievo e idade moderna. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*. Florianópolis: jan./2007, p. 11.

<sup>29</sup> NIN Y SILVA, Celedonio. *Historia política de los Papas*. Desde la Revolución Francesa a Nuestros Días. Montevideo: Independencia, 1943, p. 10-12.

<sup>30</sup> SCHIAVONE, Aldo. *Uma história rompida: Roma antiga e Ocidente moderno*. Trad. Fábio Duarte Joly. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2005, p. 247.

<sup>31</sup> PARICIO, Javier; BARREIRO, A. Fernander. *Historia del derecho romano y su recepción europea*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 185-186: nesse fato se encontra o alicerce do direito europeu, além de marcar uma permissão para se reestudar o direito como ciência, e não mais como elemento básico de gramática, retórica ou dialética.

<sup>32</sup> PARICIO, Javier; BARREIRO, A. Fernander. *Historia del derecho romano y su recepción europea*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 194-205.

prevalência do sistema consuetudinário, não se pode ignorar que elementos do *Equity* foram mesclados ao *Common Law* e passaram a integrá-lo.<sup>33</sup>

Como se verificou, é questão pacífica na ciência jurídica que não houve pessoa jurídica ou representada na Antiguidade, sendo que não se pode dizer que a constituição e o funcionamento do “Estado Antigo” sejam iguais aos do Estado Moderno.

O grego possuía uma concepção filosófica sobre sua *polis*, havendo normas jurídicas e funções públicas exercidas pelos cidadãos. Mas a cidade não lhe era alheia, ela fazia parte dele e ele fazia parte da cidade. O romano, por sua vez, formou, pragmaticamente, uma forte tradição em sua *civitas*, como forma de atar, juridicamente, seus membros a sua organização urbana.

Essa concepção de *cidade antiga* pode ter se perdido pelo crescimento de Roma, quando o modelo autônomo de cidade-Estado foi absorvido pela organização imperial. Neste sentido, Hegel<sup>34</sup> conjecturou que o princípio romano seria a antítese do princípio grego, pois a liberdade concedida ao indivíduo teria ultrapassado os limites que tornam possível a cidade ser parte do próprio cidadão.<sup>35</sup> Isto pode ser verdade, mas a diferença ou oposição entre estas cidades ou cidades e império não se deu em razão da pessoa jurídica estatal, inexistente antes da Idade Média.

Inicialmente, a palavra pessoa, que se escrevia *persona*, era uma máscara com a qual se realizavam representações teatrais. Depois ela passou a significar o homem como personagem do mundo real que suporta, aceita, existe. Posteriormente, *pessoa* vai também significar função, parte, qualidade, sendo que Cícero chega a dizer que *magistratus gerit personam civitatis*. O que chegou pela codificação de Justiniano é um sentido genérico de pessoa.<sup>36</sup>

Assim, parece ser lógico que uma cidade protegesse interesses universais ou que um império impusesse práticas que tratassem de sua conservação. Entretanto, a interrogação que permanece é o surgimento de um ser *independente e fictício* que possui bens e interesses próprios, muitas vezes, distintos dos interesses a população.

---

<sup>33</sup> PARICIO, Javier; BARREIRO, A. Fernander. *Historia del derecho romano y su recepción europea*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 188.

<sup>34</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia del derecho*. Introducción de Carlos Marx. Trad. Angélica Mendoza de Montero. 5. ed. Buenos Aires: Claridad, 1968, p. 283-287.

<sup>35</sup> Sobre a diferença entre as concepções apontadas por Hegel, ver: HYPPOLITE, Jean. *Introdução à filosofia de Hegel*. Trad. Amílcar de Garcia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971, p. 23-97.

<sup>36</sup> ORESTANO, Riccardo. *Azione. Diritti soggettivi. Persone giuridiche*. Bologna: Il Mulino, 1978, p. 193-195.

Percebe-se que o direito moderno surgiu a partir de desdobramentos para a superação do decadente sistema feudal europeu, sendo que, ao mesmo tempo, passaram a surgir os Estados nacionais: modernamente, Direito e Estado surgem juntos, pois um necessita do outro para existir e subsistir.<sup>37</sup>

Sem se ter uma construção abstrata, a relação entre *universitas* e seus membros havia sido retomada por glosadores, no século XIII, que afirmaram que “A universalidade nada mais é, senão os indivíduos que aí se encontram”. Entretanto, atribui-se aos canonistas a criação e o desenvolvimento de conceitos de que as sociedades e a universalidade seriam pessoa, afirmando que a universalidade é quase um indivíduo, chegando à pessoa fictícia (*persona ficta*).<sup>38</sup>

A utilização do termo *persona ficta* se insere no Direito a partir de um problema que surgiu pela atuação do papado contra aqueles que não comungassem ou se rebelassem contra os dogmas religiosos ou os interesses eclesiásticos e da nobreza aliada:<sup>39</sup> após uma revolta ser controlada, punia-se a cidade e o monarca que haviam se rebelados; porém, o que seria feito com a população “inocente”, aquela que não se rebelou? Para corrigir essa distorção religiosa, no século XIII, surgiu a ideia de representação da vontade sobre uma pessoa fictícia, fundou-se a ideia de pessoa fictícia como equivalente a representados, surgindo o instituto jurídico: *persona ficta vel repraesentata*.<sup>40</sup>

Conforme registrado, foi o jurista canônico Sinibaldo dei Fieschi (posteriormente Papa Inocêncio IV) que apresentou, em 1251, a primeira formulação da representação, sendo que o religioso Jacques de Revigny defendeu que o império também seria uma pessoa fictícia de representação. Estes juristas conceberam a coletividade como uma abstração, fazendo com que o novo regime volitivo da comunidade se tornasse um regime de delegação: a coletividade abstrata deveria agir de acordo com o nome e com o entendimento da representação. Com isto, o poder não se justificaria mais, somente, com as armas, necessitaria, também, de uma vontade fictícia. O aproveitamento secular da teoria da representação se observa no *Model Parliament*, por obra do Rei Inglês

<sup>37</sup> ARAÚJO, Aloísio Gonzaga de Andrade. *O direito e o Estado como estruturas e sistemas: um contributo à teoria geral do direito e do Estado*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG/Movimento Editorial, 2005, p. 432.

<sup>38</sup> A citação é tradução do que se encontra na Glosa acursiana, que foi realizada no Digesto [D. 3.4.7.1]. Sobre o assunto, ver: ORESTANO, Riccardo. *Azione. Diritti soggettivi. Persone giuridiche*. Bologna: Il Mulino, 1978, p. 197.

<sup>39</sup> SURGIK, Aloísio. A sucessão testamentária no direito romano tardio e seu papel na gênese da pessoa jurídica. *Studia Iuridica*, 88, Colloquia – 16. Coimbra Editora: Universidade de Coimbra, 2006, p. 1068-1070.

<sup>40</sup> LOBRANO, Giovanni. A teoria da *respublica* (fundada sobre a “sociedade” e não sobre a “pessoa jurídica”) no *Corpus Juris Civilis* de Justiniano (Digesto 1.2-4). *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, n. 59. Florianópolis: dez./2009, p. 15.

Eduardo I,<sup>41</sup> que, em 1295, para justificar que aquele monarca agiria com plenos poderes para si próprio e para a comunidade, ou seja, atuando em nome próprio, para a sua comunidade, sem que esta necessitasse ser consultada para realização de seus atos.<sup>42</sup>

A criação do Estado nacional europeu ocorreu pela concepção representativa e pela unificação do direito nacional, utilizando a ideia de nação e consolidando o absolutismo monárquico.<sup>43</sup>

O constitucionalismo inglês desdobrou a *persona ficta vel representata* na *persona artificialis* do Leviatã de Hobbes.<sup>44</sup> Nesta concepção, haveria dois contratos distintos: no primeiro, os homens se constituiriam em sociedade, enquanto, no segundo, os homens se submeteriam a um soberano. A consolidação pretendeu ser feita sem sombra de dualismo:<sup>45</sup> após celebrado o contrato, sendo estabelecido o Estado, não se poderia admitir discussão sobre sua estrutura de poder.<sup>46</sup>

Pelo uso que se fez da pessoa jurídica,<sup>47</sup> pode-se cogitar que os juristas romanos, notadamente do período clássico, não abstraíram a pessoa jurídica por incapacidade técnica, mas sim por senso ético, pois a responsabilidade deixaria de ser pessoal, não sendo difícil prever que indivíduos iriam passar a viver nas sombras de alguma entidade fictícia, justificando seus atos como sendo de interesse público ou de interesse societário. Na modernidade, o uso que se faz com a máquina pública permite ausência de transparência com a coisa pública, o fim da soberania popular<sup>48</sup> e, especificamente, a apropriação estatal dos outrora bens universais, que não se enquadram no binômio público e privado.

<sup>41</sup> LOBRANO, Giovanni; ONIDA, Pietro Paolo. Rappresentanza o/e partecipazione. Formazione della volontà “per” o/e “per mezzo di” altri. Nei rapporti individuali e collettivi, di diritto privato e pubblico, romano e positivo. *Diritto @ Storia: Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, n. 14. Sassari: 2016.

<sup>42</sup> LOBRANO, Giovanni. Qualche idea, dal punto di vista del diritto romano, su origine e prospettive del principio di laicità. *Diritto @ Storia: Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, n. 10. Sassari: 2012, p. 12.

<sup>43</sup> PARICIO, Javier; BARREIRO, A. Fernander. *Historia del derecho romano y su recepción europea*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 234-235.

<sup>44</sup> LOBRANO, Giovanni. A teoria da *respublica* (fundada sobre a “sociedade” e não sobre a “pessoa jurídica”) no *Corpus Juris Civilis* de Justiniano (Digesto 1.2-4). *Revista Sequência*, n. 59. Florianópolis: dez./2009, p. 15

<sup>45</sup> CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Trad. Lydia Christina. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1966, p. 66.

<sup>46</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

<sup>47</sup> Não é objeto deste artigo adentrar aos debates ou às obras políticas que combateram a concepção de Hobbes, notadamente, a partir de Locke. Sobre este assunto, ver: CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Trad. Lydia Christina. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1966, p. 91 e ss.

<sup>48</sup> SURGIK, Aloísio. A sucessão testamentária no direito romano tardio e seu papel na gênese da pessoa jurídica. *Studia Iuridica*, 88, Colloquia – 16. Coimbra Editora: Universidade de Coimbra, 2006, p. 1068-1070.

A propriedade, sendo uma das instituições mais importantes do Direito, antecede e condiciona o paradigma jurídico da Modernidade, enquanto dogma que impede cogitar modelos de propriedade e de Estado.<sup>49</sup> Não obstante, uma outra posição seria considerar a propriedade e o Estado como aspectos positivos da Modernidade – ao lado da liberdade, da segurança jurídica, da justiça, da democracia, da constituição<sup>50</sup> –, enquanto criações cujos modelos podem ser reformulados por meio da pesquisa jurídica e política, com o intuito de se chegar a práticas mais elevadas do que as que se verificam contemporaneamente.

Os abusos reiterados que ocorrem pelo uso da propriedade moderna, que é codificada e potestativa, assim como o individualismo, legalismo e voluntarismo estatal somente puderam ser transformados em pressupostos paradigmáticos com o fenômeno da encarnação do Estado na pessoa fictícia ou representada.<sup>51</sup>

Não se pode deixar de mencionar que a democracia representativa, como se verifica a olhos vistos, encontra falhas em sua atuação. Raumsol apresentou a causa desses problemas, cujo efeito era a preocupação política da reeleição, com ânsias de sempre aumentar o número de seguidores para legitimar agentes políticos afastados da preocupação de seus eleitores. Nesse jogo político, os partidos quase sempre preferem os políticos mais hábeis aos mais bem preparados a exercer cargos públicos, mesmo que avessos e esquivos aos problemas populares.<sup>52</sup> Ainda na década de 1930, Raumsol apresentou a proposta para a criação de uma *Escola de Educação e Cultura política* a todos os cidadãos, com um programa de estudos como o das disciplinas universitárias, a fim de dar aos “futuros candidatos esclarecimentos sobre a responsabilidade e alcance dos cargos eletivos”.

#### **4. Os bens coletivos propriamente ditos e uma nova perspectiva de futuro**

Quando a democracia ressurgiu no Ocidente, isso se deu sob a égide de representantes do povo, com algumas previsões constitucionais de participação popular direta. Não se pretende negar a importância da pessoa jurídica estatal – que conseguiu laicizar as organizações públicas – ou da democracia representativa – necessária para dar respostas rápidas a questões urgentes ou demasiadamente técnicas. Porém, o paradigma jurídico moderno adotou o binômio *Estado x Indivíduo (público x privado)* e um rígido

---

<sup>49</sup> PILATI, José Isaac. *Propriedade & função social na Pós-Modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 13.

<sup>50</sup> PILATI, José Isaac. *Audiência pública na Justiça do Trabalho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

<sup>51</sup> PILATI, José Isaac. *Propriedade & função social na Pós-Modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 41.

<sup>52</sup> RAUMSOL. *Artículos e Publicaciones* (Recopilación). Rosario: Establ. Gráfico Pomonio, 1937.

dogmatismo jurídico, o que acabou fechando a possibilidade de se pensar no exercício de bens coletivos fora da representação popular.

O Código Civil brasileiro de 2002, em seu art. 98, estabeleceu como públicos “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Se o indivíduo pode – dentro das vedações legais – utilizar seus bens privados com liberdade, ao Estado está destinado o controle dos bens públicos, em obediência aos ditames legais.

Os bens públicos de uso comum (domínio público) e os de uso especial (finalidade pública) são inalienáveis; entretanto, quando forem desafetados, tornando-se dominiais, podem ser alienados, observadas as exigências legais.

Conforme ressalta Nanni,<sup>53</sup> há bens que ainda podem ser concebidos como *res nullius*, pois não se encontram registrados a favor de titularidade (pública ou privada), e não pertenceriam a ninguém, como *coisas abandonadas, animais selvagens, oceanos, águas pluviais não captadas*. O autor entende que a indicação do meio ambiente como patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da CF) indica apenas o regime de tutela, mas não se configura em bem público para a União. Em outras palavras, o meio ambiente é exemplo *de res nullius*, pois é um bem público que não pertence ao Estado; não obstante, a Constituição, em seu art. 23 e inciso VI determina a “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Em todo o constitucionalismo mundial do Ocidente, houve uma grande preocupação com relação à defesa de interesses que não estavam sendo devidamente contemplados pela atuação estatal classicamente concebida dentro do binômio Estado x indivíduo. Conforme explica Cassese: “em torno deste paradigma se formaram e se desenvolveram modos de estudo e do saber jurídico, por isso é possível dizer que todo ponto de vista, mesmo que remoto, é influenciado por essa contraposição fundamental”.<sup>54</sup>

Conforme Pilati<sup>55</sup> o objeto da relação jurídica na Modernidade é algo real ou empírico, e o objeto da relação jurídica é um bem artificialmente determinado ou predeterminado.

---

<sup>53</sup> NANNI, Giovanni Ettore. *Comentários ao Código Civil: direito privado contemporâneo*. 2. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

<sup>54</sup> CASSESE, Sabino. *A crise do Estado*. Trad. Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale. Campinas: Saberes, 2010, p. 83.

<sup>55</sup> PILATI, José Isaac. *Audiência pública na Justiça do Trabalho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 21.

Em razão disso, continua o autor, dizer que um bem é público ou privado não significa que se está indo, necessariamente, à natureza do instituto jurídico; da mesma forma, dizer que o sujeito de direito é ser um humano ou uma pessoa jurídica indicam afirmações de um sistema.

No ordenamento jurídico, há uma necessidade de se estabelecer sistematicamente os bens, os sujeitos de direito e o processo para poder, em sede processual adequada, analisar lesão ou ameaça e direito. Nesse sentido, há previsão da ação popular ser manejada por qualquer cidadão na defesa de interesses coletivos como o meio ambiente, assim como a previsão de ação civil pública.

O texto constitucional de 1988 foi ao encontro da 2ª onda renovatória de acesso à justiça, proposta por Cappelletti e Garth,<sup>56</sup> no tocante à representação de interesses difusos/coletivos, entendidos como aqueles que, ao não possuírem titulares específicos, necessitam de uma tutela especial, estando, na Constituição da República, art. 129, III, a previsão de que o Ministério Público deverá “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Como forma de se estabelecer quais seriam os interesses ou direitos que podem ser objeto de defesa coletiva, o Código de Defesa do Consumidor conceituou em seu art. 8º I e II, que os interesses ou direitos difusos são os “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, enquanto que os interesses ou direitos coletivos são “transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base e os individuais homogêneos, enquanto “decorrentes de origem comum”.

A representação dos interesses difusos/coletivos encontra-se no sistema jurídico contemporâneo com frequentes aperfeiçoamentos. Sobre isso, é necessário ressaltar que a Constituição de 1988 e várias modificações legais, que trataram de dar representatividade a interesses e direitos difusos/coletivos não foram alicerçadas inicialmente nos estudos do Projeto Florença, de Mauro Cappelletti, que não gerou um relatório sobre o Brasil. Junqueira compreende que o movimento internacional que buscou a ampliação do acesso à justiça não despertou o interesse brasileiro dos anos

---

<sup>56</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: SAFE, 1988.

1980, “mas sim o processo político e social de abertura política e, em particular, na emergência do movimento social que então se inicia”.<sup>57</sup>

A busca pela representatividade dos interesses e direitos difusos e coletivos ocorreu pela necessidade sentida em aproximar o povo do Poder Público, pois interesses sociais dificilmente chegavam à análise efetiva do Poder Público. Na Comissão de Estudos Constitucionais (*Comissão Afonso Arinos*) e mesmo na Assembleia Nacional Constituinte, chegou-se a se prever o instituto constitucional do Defensor do Povo, que teria sido inspirado no *ombudsman* sueco como forma de dar voz à população e (talvez) no medieval *defensor civitatis*. Entretanto, foram levantadas várias dificuldades para sua implementação, o que contribuiu para que o Ministério Público, já contemplado pela lei da ação civil pública, cumulasse as funções de acusador penal e de defensor de direitos da sociedade.<sup>58</sup>

Conforme Rinaldi,<sup>59</sup> as funções institucionais do Ministério Público no Brasil acompanharam a tendência dos *Defensores* que foram implementados na Argentina, Paraguai, Colômbia, Costa Rica, Peru, Guatemala, Argentina, México e Puerto Rico, que realizavam denúncias para proteger o povo.

O fato é que a defesa dos interesses difusos/coletivos pelo Ministério Público e, posteriormente, por novos atores (como, p. e., a Defensoria Pública, as associações, os sindicatos e as entidades de classe) manteve-se no paradigma Estado x indivíduo.<sup>60</sup>

Conforme Igreja e Rampin para se cogitar avanços no acesso à justiça, o estudo deve se encaminhar para “novas esferas de complexidade dentro do fenômeno, de modo a não reduzir o acesso à dimensão institucionalizada ou judiciária de sua promoção, e ao menos envolver a investigação de atores, interesses, contextos e teorias sobre o fenômeno”.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos históricos*, vol. 9, n. 18, Justiça e cidadania, 1996, p. 390.

<sup>58</sup> FILÓ, Maurício da Cunha Savino. *O tribunato da plebe na república romana: aportes ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2018, p. 236.

<sup>59</sup> RINALDI, Norberto. Tribuno de la plebe e defensor del pueblo. In: TAVARES, Ana Lúcia de Lyra; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; MAIA, Antônio Cavalcanti (Org.). *Direito público romano e política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 98-104.

<sup>60</sup> FILÓ, Maurício da Cunha Savino. *O tribunato da plebe na república romana: aportes ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2018, p. 236.

<sup>61</sup> IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, vol. 1, n. 2. Brasília: 2021, p. 214.

O paradigma jurídico moderno não permite que haja o exercício dos bens coletivos, fazendo com que esses fiquem à mercê de serem violados pela atuação insensata de alguns interesses particulares e do próprio poder público. Não propõe destruir o conceito de propriedade ou de Estado, mas sim de verificar que a pessoa jurídica, ao ficar afastada dos cidadãos, permite que haja manipulação por parte de uma classe de pessoas sob seu manto protetor. Nesse sentido, pode-se pensar em outro tipo de propriedade, além da pública e da privada, que seria a propriedade coletiva.

Conforme Pilati, ao se pensar numa propriedade coletiva pelo paradigma da participação popular, evita-se cair em dois extremismos: i) o individualismo, que visa anular o coletivo em favor do particular e ii) ao coletivismo, que visa anular o particular em favor de um coletivo de feição estatal. Conforme o autor, neste último caso, chega-se, “por linha transversa e ironicamente, ao mesmo resultado que combate, porque deságua num *coletivo autocrático*, com a mesma feição da Modernidade”.<sup>62</sup>

A Modernidade jurídica ao desqualificar a existência de bens coletivos na substância, proclama-os enquanto direito, mas somente impõe o dever como forma jurídica. Ou seja, não se pode usufruir de bens coletivos, mas todos devem preservá-los, em especial aqueles legitimados. Isso impede que haja uma participação popular para que seja verificado o uso que dele se irá fazer e impede o desenvolvimento de um processo coletivo que lhe dê uma tutela específica, fora da lógica processual dos bens individuais ou estatais, já regulada pelo processo civil.<sup>63</sup>

Nas palavras de Nunes, “as relações jurídicas projetadas pela Modernidade se dedicariam a tutelar os bens públicos e os privados, não destinando aos bens coletivos mecanismos de tutela processual adequados e dotados de legitimidade em sua esfera de deliberação”.<sup>64</sup>

Na eminência de ocorrer um evento climático extremo, como os que afetaram parte do Rio Grande do Sul, quando inúmeras pessoas ficaram sem poder realizar suas atividades habituais e, ainda com risco de mortes, qual a resposta o sistema jurídico moderno pode oferecer? Com relação aos danos, na melhor das hipóteses, haveriam justas reparações

---

<sup>62</sup> PILATI, José Isaac. *Propriedade & função social na Pós-Modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 6.

<sup>63</sup> PILATI, José Isaac. *Propriedade & função social na Pós-Modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 24-25.

<sup>64</sup> NUNES, Francisco Pizzette. *As relações jurídicas na pós-modernidade: fundamentos para uma práxis jurídica complexa no exercício e tutela do Direito*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2018, p. 236.

de ordem coletiva e individual, por meio de ação civil pública, termos de ajustamento de conduta e ações individuais.

Se em caso semelhante, o dano ainda não ocorresse, mas houvesse risco de havê-lo, poderia ser intentada uma tutela provisória, a fim de remover o perigo e implementar medidas e condutas, para particulares e/ou órgãos públicos. Caso não houvesse a ameaça a direitos, poder-se-ia, ainda, cogitar o uso da tutela inibitória, a fim de remover ilícitos existentes.<sup>65</sup>

Não obstante as hipóteses levantadas, ações judiciais que tratem de interesses e direitos difusos/coletivos manejadas pelo paradigma tradicional não tem o condão de superar ideias sectárias e individualistas, pois permanecem à espera de o dano, a ameaça ou o ilícito ocorrer para que haja a defesa do que é coletivo.<sup>66</sup>

Nesse sentido, o paradigma Estado x Indivíduo pode ser confrontado com outro paradigma jurídico, que – ao não estar demasiadamente sistematizado – pode apontar “novas classificações de bens, de sujeito e de processo”.<sup>67</sup>

Um exemplo sobre a necessidade de que o povo seja sujeito de direito coletivo encontra-se na defesa eficaz que pode ocorrer com o exercício de direitos da coletividade fora do binômio estado x indivíduo:

Qualquer vantagem obtida, ainda que legalmente, contra o patrimônio coletivo, é insuscetível de incorporação patrimonial e o fato é imprescritível. Assim, *um produto transgênico que se revela nocivo aos bens coletivos obriga toda a cadeia de beneficiados à devolução do lucro obtido com a atividade e todo o patrimônio privado dos agentes fica vinculado ao dano. Mesmo que a lei do parlamento e o termo de ajustamento de conduta digam outra coisa, pois a esfera coletiva é do povo constitucional e não dos seus representantes.*<sup>68</sup> (grifado).

Vieira defende a necessidade de se tratar a Saúde enquanto bem coletivo, a fim de ultrapassar as dificuldades e as limitações do exercício da cidadania representativa, por

<sup>65</sup> FILÓ, Maurício da Cunha Savino. *O tribunato da plebe na república romana: aportes ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2018, p. 236.

<sup>66</sup> FILÓ, Maurício da Cunha Savino. *O tribunato da plebe na república romana: aportes ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2018, p. 235-237.

<sup>67</sup> PILATI, José Isaac. *Audiência pública na Justiça do Trabalho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 21.

<sup>68</sup> PILATI, José Isaac. Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*. Florianópolis: jan./2007, p. 112.

meio da participação popular no âmbito dos conselhos de saúde.<sup>69</sup> Entende o autor que os bens coletivos, previstos na Constituição de 1988 necessitam ser resgatados, a fim de retirá-los da exclusiva proteção do Estado e proporcionar que a Sociedade possa também protegê-los da captação e abuso por interesses particulares.

O *bem coletivo propriamente dito*, por sua complexidade, pode ser tratado como bem extrapatrimonial e de propriedade da Sociedade (sujeito de direito), a ser colocado ao lado das categorias de bens do Estado e do Indivíduo.

A exclusiva proteção estatal – além de possibilitar que o próprio Estado (por ação ou omissão) seja (co)autor ou partícipe de danos à coletividade – é um convite para a população não pensar sobre temas que lhe afetam diretamente, como, p.e., a educação, o meio ambiente, o patrimônio cultural, a saúde e o trabalho.

## 5. Conclusão

Pelas fontes pesquisadas, pôde-se perceber a importância central da propriedade nas organizações políticas e jurídicas antigas. Em Roma, a necessidade de se manter os laços de união entre os cidadãos motivou a criação de obstáculos a abusos que prejudicassem a coletividade, como a restrição do uso da propriedade e a criação de alguns bens tidos por universais.

A união das pessoas nas sociedades antigas ocorreu sem a existência do instituto da *pessoa jurídica*, que surgiu somente durante a Idade Média, quando se cogitou essa possibilidade jurídica.

Com a criação do Estado Moderno, pretendeu-se retornar a valores antigos para se sobrepor o período da Idade Média; porém, as categorias de bens passam a se enquadrar somente no binômio público-privado e a serem exercidos pelos sujeitos de direito *Estado ou indivíduo*, descartando a compreensão de bens universais, que foram estatizados e passaram a ser geridos sem a participação direta dos cidadãos.

---

<sup>69</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A cidadania na República Participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2013, p. 36 e 379.

Não se procurou nesta pesquisa desacreditar a figura do Estado moderno ou da propriedade, mas sim verificar novas possibilidades jurídicas, que devem ser entendidas sempre como escolhas, que nem sempre serão acertadas.

A revisão da propriedade pública fora do dogmatismo jurídico possibilita verificar que muitos agentes públicos se beneficiam sob o manto protetor da pessoa jurídica estatal, com comportamentos indignos ou incompatíveis de um curador de bem alheio. Por outro lado, particulares mal-intencionados costumam se aproveitar da passividade de um sistema que considera ilegítima a atuação cidadã fora do sistema representativo.

A fórmula bipolar da propriedade impede que bens universais sejam utilizados e preservados também pelos cidadãos, pois esse paradigma privilegia a atuação após lesão, ameaça ou ilícito iminente.

Apesar de haver avanços no acesso à justiça pelo exercício das funções institucionais do Ministério Público e da Defensoria Pública e da concessão de legitimidade processual para novos atores processuais, há graves dificuldades de implementação efetiva na curadoria de interesses e *direitos coletivos propriamente ditos*, que somente são defendidos, mas não exercitados, como a água, a educação, o meio ambiente, o espaço público, o patrimônio cultural, a saúde e o trabalho.

Conclui-se, em resposta ao problema de pesquisa levantado neste artigo, que a atual classificação de bens impacta o acesso à justiça, ao descartar o exercício da cidadania participativa em temas e espaços que não estão sendo devidamente ocupados pelo Estado.

O direito romano previa que pessoas poderiam possuir bens e a possibilidade de ação (judicial ou contratual) para exercício e defesa dos mesmos. No campo público, havia a previsão de que os bens coletivos propriamente ditos daquela república deveriam ser exercidos por meio de ações participativas de todos os cidadãos, já que não havia pessoa jurídica nem propriedade pessoal de um monarca. Logo, criou-se um sistema de deliberação direta com a intervenção de magistrados e do senado.

Quando toda a propriedade coletiva foi absorvida pela criação da pessoa jurídica estatal, com fins de superação do período medieval, descartou-se a lógica da participação popular republicana para a defesa judicial ou o exercício daquilo que não era privado.

A compreensão de possibilidades e alcances de *bens coletivos propriamente ditos* merece a maior consideração por parte de estudiosos e do próprio Poder Público, pois a realidade demonstra que, quando um bem não é exercido ou protegido, o resultado é o dano, a ameaça ou o ilícito.

## Referências

ANK, Jaíne Gláucia Teixeira; FILÓ, Maurício da Cunha Savino. A necessidade de prova científica biopsicossocial para a implementação de direitos da pessoa com deficiência intelectual. *Civilistica.com*, a. 14, n. 1, 2025.

ARAÚJO, Aloízio Gonzaga de Andrade. *O direito e o Estado como estruturas e sistemas: um contributo à teoria geral do direito e do Estado*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG/Movimento Editorial, 2005.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: SAFE, 1988.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018.

CASTRO, Cláudio Henrique de. *O Referendo como requisito procedimental de vigência das mudanças constitucionais no Brasil Contemporâneo: uma proposta inspirada no Direito Romano e na democracia direta da Confederação Suíça moderna*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Orientador: José Isaac Pilati, 2019.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Trad. Lydia Christina. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1966.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

DURANT, Will. *César e Cristo: história da civilização romana e do cristianismo até o ano 325*. Trad. Mamede de Souza Freitas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1971.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino. *O tribunato da plebe na república romana: aportes ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2018.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino. *A res publica na Realeza romana: direito, família e organização política cidadã*. *Rev. Fac. Direito UFMG*, n. 84. Belo Horizonte: jan.-jun./2024.

GROSSI, Paolo. *Da sociedade de sociedades à insularidade do estado entre medievo e idade moderna*. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*. Florianópolis: jan./2007.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia del derecho*. Introducción de Carlos Marx. Trad. Angélica Mendoza de Montero. 5. ed. Buenos Aires: Claridad, 1968.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HYPOLITE, Jean. *Introdução à filosofia de Hegel*. Trad. Amílcar de Garcia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *Acesso à justiça: um debate inacabado*. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, vol. 1, n. 2. Brasília: 2021.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo*. *Revista Estudos históricos*, vol. 9, n. 18, Justiça e cidadania, 1996.

JUSTINIANO I, Imperador do Oriente. *Digesto de Justiniano*. Livro primeiro: Introdução ao direito romano. Trad. Hélcio Maciel França Madeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Livro 1: Introdução ao direito romano/imperador do Oriente.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LÍVIO, Tito. *Historia de Roma*: desde a fundação da cidade. Ed. bilingue. Trad. Mônica Costa Vitorino. Introdução e notas de Júlio César Vitorino. Revisão da Tradução Guilherme Gontijo Flores. Belo Horizonte: Crisálida, 2008. Livro 1: A monarquia.

LOBRANO, Giovanni. *Il potere dei tribuni della plebe*. Milano: Giuffrè, 1983.

LOBRANO, Giovanni. A teoria da *respublica* (fundada sobre a “sociedade” e não sobre a “pessoa jurídica”) no *Corpus Juris Civilis* de Justiniano (Digesto 1.2-4). *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, n. 59. Florianópolis: dez./2009.

LOBRANO, Giovanni. Qualche idea, dal punto di vista del diritto romano, su origine e prospettive del principio di laicità. *Diritto @ Storia: Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, n. 10. Sassari: 2012.

LOBRANO, Giovanni; ONIDA, Pietro Paolo. Rappresentanza o/e partecipazione. Formazione della volontà “per” o/e “per mezzo di” altri. Nei rapporti individuali e collettivi, di diritto privato e pubblico, romano e positivo. *Diritto @ Storia: Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, n. 14. Sassari: 2016.

MEIRA, Silvio Augusto de Bastos. *A Lei das XII Tábuas: fonte do direito público e privado*. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

NANNI, Giovanni Ettore. *Comentários ao Código Civil: direito privado contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

NIN Y SILVA, Celedonio. *Historia política de los Papas: desde la Revolución Francesa a Nuestros Días*. Montevideo: Independencia, 1943.

NUNES, Francisco Pizzette. *Direito à saúde: pluralismo e participação popular na tutela do SUS e da saúde suplementar*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

NUNES, Francisco Pizzette. *As relações jurídicas na pós-modernidade: fundamentos para uma práxis jurídica complexa no exercício e tutela do Direito*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2018.

ORESTANO, Riccardo. *Azione. Diritti soggettivi. Persone giuridiche*. Bologna: Il Mulino, 1978.

PARICIO, Javier; BARREIRO, A. Fernander. *Historia del derecho romano y su recepción europea*. 10. ed. Madrid: Marcial Pons, 2014.

PETIT, Paul. *La pax romana*. Trad. Juan José Faci. Editorial Labor, 1969.

PILATI, José Isaac. Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*. Florianópolis: jan./2007.

PILATI, José Isaac. *Propriedade & função social na Pós-Modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PILATI, José Isaac. *Audiência pública na Justiça do Trabalho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

RAUMSOL. *Artículos e Publicaciones* (Recopilación). Rosario: Establ. Gráfico Pomonio, 1937.

RIBAS ALBA, José Maria. *Libertad: la vía romana hacia la democracia*. Granada: Comares, 2009a.

RIBAS ALBA, Jose Maria. *Democracia en Roma: introducción al derecho electoral romano*. Granada: Comares, 2009b.

RIBAS ALBA, José Maria. Génesis del derecho en Roma: prolegómenos al estudio del derecho romano arcaico. Madrid: Tecnos, 2015.

RINALDI, Norberto. Tribuno de la plebe e defensor del pueblo. In: TAVARES, Ana Lúcia de Lyra; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; MAIA, Antônino Cavalcanti (Org.). *Direito público romano e política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SCHIAVONE, Aldo. *Uma história rompida: Roma antiga e Ocidente moderno*. Trad. Fábio Duarte Joly. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2005.

SCHIAVONE, Aldo. O jurista. In: GIARDINA Andrea (Org.). *O homem romano*. Trad. Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Presença, 1991.

SURGIK, Aloísio. A sucessão testamentária no direito romano tardio e seu papel na gênese da pessoa jurídica. *Studia Iuridica*, 88, Colloquia – 16. Coimbra Editora: Universidade de Coimbra, 2006.

VALDITARA, Giuseppe. *Lo stato nell'Antica Roma*. Soveria Manelli: Rubbettino, 2008.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A cidadania na República Participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: José Isaac Pilati. Florianópolis: 2013.

**Como citar:**

FILÓ, Maurício da Cunha Savino. Impactos da estatização dos bens coletivos no acesso à justiça e o reconhecimento de uma nova categoria de bens. **Civilistica.com**, a. 15, n. 1, 2026. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc>. Data de acesso.



**civilistica.com**

Recebido em:  
20.11.2025  
Aprovado em:  
17.3.2026