

## NATUREZA JURÍDICA DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS DE

**MARINHA:** classificação a partir da jurisprudência dos Tribunais Superiores

Nilson Oliveira Santa Brígida<sup>1</sup>

Luly Rodrigues da Cunha Fischer<sup>2</sup>

**Resumo:** O trabalho objetiva discutir a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O art. 20, VII, da Constituição Federal de 1988 dispõe que se tratam de bens públicos da União; a doutrina jurídica, por sua vez, majoritariamente os classifica como sendo bens públicos dominicais a partir de uma definição civilista baseada no art. 99, do Código Civil de 2002. Todavia, após análise da jurisprudência do STF e STJ, foram encontrados acórdãos que os colocam na situação de bens de uso comum do povo. Desse modo, questiona-se: qual seria a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos? Através da utilização do método de abordagem dialético, pretende-se realizar uma discussão entre a doutrina, legislação e jurisprudência a fim de se contrapor o critério de classificação civilista ao modelo funcionalista de bens públicos. Como método de procedimento foi utilizado o Método do Caso norte-americano para coletar e analisar a jurisprudência do STF e do STJ. Esse método sintetiza as teses jurídicas utilizadas pelos ministros quando da prolação de seus votos, possibilitando verificar o posicionamento adotado nos tribunais sobre o assunto. Para fins de refinamento da pesquisa, no dia 08/06/2016, foram utilizadas as expressões “terreno de marinha uso público” e “terreno de marinha uso comum” nos campos de busca dos sítios eletrônicos de ambos os tribunais, resultando no aparecimento de 1 acórdão no STF e 11 acórdãos no STJ. Após a leitura do inteiro teor de todos, foram verificados aqueles úteis para pesquisa e realizada análise em cadeia das jurisprudências coletadas. Esta pesquisa se divide em três eixos: primeiramente, demonstra-se a classificação legal sobre terrenos de marinha e seus acrescidos, bem como sua conceituação na literatura jurídica; após, expõe-se o instituto a partir da jurisprudência divergente dos tribunais superiores; por fim, rediscute-se a natureza jurídica dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha a partir da concepção funcionalista de bens públicos. Notou-se haver divergência entre a classificação doutrinária e a jurisprudencial. O STF, a partir do julgamento do ACO 320/SC demonstrou a possibilidade de utilização de acrescidos de marinha para fins de uso público em um caso que os acrescidos de marinha aparecem como bens de uso comum do povo. O STJ também demonstrou a possibilidade de classificar o instituto como bens de uso comum no AgRg MC 23476/RN em que foi pedida a demolição de uma benfeitoria construída em terreno de marinha sem a autorização do poder público e no REsp 635980/PR em que o tribunal se manifestou no sentido de que ocupação de terreno de marinha, correspondente à área de uso comum, por particular é considerada ato lesivo à coletividade. Ambos os tribunais não desconsideraram a possibilidade de classificação dos

---

<sup>1</sup> Advogado. Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (2015). Mestrando em Antropologia Social no Programa da Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal do Pará (PPGA/UFPA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: nilson\_sb@yahoo.com.br

<sup>2</sup> É doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará e Universidade de Paris XIII (2014) em regime de cotutela. Possui graduação (2005) e mestrado em Direito (2008) pela Universidade Federal do Pará. É professora adjunta da Universidade Federal do Pará, ministrando as disciplinas de Direito Agrário e Direito Ambiental. E-mail: lulyfischer@yahoo.com

terrenos de marinha e acrescidos como bens dominicais, contudo, pela análise em cadeia das decisões coletadas, verificou-se que essa conceituação não é rígida e dependerá do uso e afetação dados ao bem público, o que acaba por alterar sua natureza jurídica.

**Palavras-chave:** Bens Públicos. Terrenos de Marinha e Acrescidos de Marinha. Natureza Jurídica. Jurisprudência.

## 1 INTRODUÇÃO

Os terrenos de marinha ou marinhas, como propõe Rosita S. Santos<sup>3</sup> (1985), correspondem a bens públicos da União de caráter histórico que remontam à própria ocupação do Brasil. Conforme relata a autora, dois foram os motivos principais para a designação dessas áreas como categoria jurídica: a primeira, de caráter geopolítico, refere-se à uma política administrativo-fundiária de ocupação do solo para povoamento, construção de portos e trapiches, produção de sal, desenvolvimento da pesca e proteção costeira; a segunda, com feições estratégicas, consistiu na formação de uma reserva de área especial para ser de propriedade da Coroa Portuguesa.

A primeira legislação que instituiu os terrenos de marinha foi decretada pela Assembléia Geral, em 15 de novembro de 1831, sem, contudo, definir o objeto jurídico protegido, o qual teve sua conceituação institucionalizada pela Instrução de 14 de novembro de 1832, do Tribunal Público do Tesouro Nacional (SANTOS, 1985). A autora menciona que tal definição não foi completa, de modo que foram sendo agregados outros termos ao conceito inicial com o passar dos anos, tais como a conversão do limite da linha do preamar médio de 1831, de 15 braças craveiras para 33 metros; o acréscimo dos acrescidos de marinha, entre outros.

Todavia, Santos (1985) entende que, apesar do esforço conceitual da legislação sobre o tema, faltava ao instituto a manifestação de inteligência jurídica, a qual foi dada apenas em 31 de janeiro de 1905 a partir de uma decisão do STF<sup>4</sup> que dispôs que terreno de marinha não seria sinônimo de próprio nacional, nem tampouco se incluiria entre as terras devolutas; sendo, em verdade, um bem nacional.

---

<sup>3</sup> No presente artigo, propomos que ao fazermos referência a qualquer autor(a) pela primeira vez, indiquemos seus nomes completos a fim de facilitar a leitura, bem como servir como marcador de gênero nas produções científicas.

<sup>4</sup> Informamos que, embora Santos (1985) não tenha mencionado o número da decisão em sua obra, esta corresponde à Ação Cível Originária (ACO) n. 8.

Considerando a importância da orientação jurisprudencial sobre o assunto, propomos uma análise semelhante do instituto jurídico através de método próprio, qual seja, o *Case Method*. A intenção é evidenciar e interpretar como os Tribunais Superiores estão tratando a questão da sua natureza jurídica, pois mesmo correspondendo a instituto histórico e com extensa legislação, ainda são escassos os estudos sobre esse tipo específico de bem público, causando inexatidões sobre o tema, o que acaba por gerar consequências em relação à governança fundiária.

Cabe falar que a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO, 2007) entende como governança de terras o processo através do qual a sociedade é administrada e se administra a partir da gestão da propriedade e de interesses contrapostos de grupos, considerando tanto as instituições governamentais oficiais como as não-governamentais. Partindo dessa premissa, destacamos a prática da boa governança, que abarca, dentre outras coisas, os direitos humanos que envolvem a propriedade e a administração de terras, no sentido do planejamento de seu uso por entender que isso gerará impactos importantes no plano estrutural seja ele jurídico, econômico ou gerencial.

Dessa feita, o presente trabalho busca discutir a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acréscidos a partir da ótica do STF e STJ para atualizar o debate sobre o tema e assim contribuir com a discussão. Para tanto, será dividido em três eixos centrais: apresentação da classificação legislativo-doutrinária sobre as marinhas, destacando sua natureza jurídica; análise da jurisprudência divergente dos Tribunais Superiores sobre o assunto; e discussão dos resultados a partir do modelo de classificação funcionalista dos bens públicos, considerando os regimes jurídicos de direito público aplicados ao instituto.

Na primeira parte do trabalho, a pesquisa é subdividida em três subseções de modo a 1) conceituar o instituto a partir de normas infraconstitucionais, estabelecendo um paralelo com as definições doutrinárias do tema, 2) apresentar um debate conceitual acerca dos bens públicos, demonstrando as diferenças entre os modelos civilista-subjetivo e funcionalista-objetivo e 3) apresentar a classificação doutrinária da natureza jurídica dos terrenos de marinha. Na segunda parte do trabalho, apresentamos os aspectos metodológicos da pesquisa com a descrição do *Case Method* e a consequente análise dos acórdãos selecionados. Por fim, na terceira parte, realiza-se a análise em cadeia da jurisprudência dos Tribunais Superiores, para formular uma classificação da natureza jurídica dos terrenos de marinha a partir de um diálogo entre doutrina e jurisprudência.

## 2 CONCEITUAÇÃO LEGAL E DOUTRINÁRIA DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS

A definição legal dos terrenos de marinha pode ser encontrada tanto no art. 2º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946, quanto no art. 13 do Decreto n. 24.643/1934. O primeiro documento legal dispõe sobre os bens imóveis da União enquanto o segundo corresponde ao Código de Águas do país. Assim, são terrenos de marinha bens imóveis da União, de localização continental ou insular, com áreas de influência da maré para a parte da terra, banhadas pelo mar ou por rios navegáveis que, medidas horizontalmente, estejam dentro da área de 33 metros da posição da linha do preamar-médio de 1831, considerando-se a oscilação de pelo menos 5 centímetros do nível das águas ocorrido em qualquer parte do ano.

Diógenes Gasparini (2011) leciona que é possível subdividir a classificação dos terrenos de marinha pela sua localização – continentais, costeiras e insulares – ou em função das águas que banham essas áreas, quais sejam, marítimas, fluviais e lacustres. Maria Sylvia Z. Di Pietro (2013), por sua vez, preceitua que mesmo que a legislação faça menção aos rios e suas margens, nesse caso só serão considerados como terrenos de marinha áreas que tiverem influência das águas das marés; caso contrário, estar-se-á diante da figura jurídica dos terrenos reservados, que têm definição legal no art. 14 do Decreto n. 24.643/1934.

Perceba-se que os terrenos de marinha correspondem à designação de uma área de influência do preamar médio de 1831, necessitando para sua identificação da realização de um ato de demarcação a ser desenvolvido pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU), conforme preceitua o art. 9º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946. Vale ressaltar que de acordo com a jurisprudência, esse ato de demarcação corresponde a um ato administrativo de natureza meramente declaratória<sup>5</sup>, a qual não discute direito de propriedade. Isso porque os terrenos de marinha são considerados bens originários da União, não havendo a possibilidade de oposição de títulos particulares contra o ente federal<sup>6</sup>.

No que tange aos acrescidos de marinha, aponta-se que de acordo com o art. 3º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946, são aqueles terrenos que se formaram de maneira natural ou artificial para o lado do mar, ou rios que sofram influência das marés, em sequência aos terrenos de marinha. Nesse ponto, cabe mencionar Mariana A. P. de Freitas (2005), a qual

---

<sup>5</sup> Sobre o assunto, sugerimos conferir o Recurso Especial n. 1127908/SC, que trata do prazo prescricional para discussão do ato de demarcação. Dentre os fundamentos utilizados pelos Ministros, há a indicação de que o ato de demarcação de terrenos de marinha não atingiria os direitos de propriedade do particular por ser de natureza meramente declaratória.

<sup>6</sup> Quanto à inoponibilidade de títulos contra a União, informamos que o STJ elaborou a Súmula n. 496 sobre a questão.

aduz que mesmo se tratando de um bem jurídico que decorre de extensão das marinhas, os acrescidos não desnaturam o bem original nem deslocam a linha do preamar médio. Assim, ressalta-se que são institutos diferentes com definições legais próprias, mas que, em geral, têm tratamento jurídico semelhante.

Em relação à sua abordagem constitucional, há que se falar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) foi a primeira a recepcionar de maneira explícita esses bens como bens públicos da União, conforme se depreende pela leitura do art. 20, VII, desse diploma legal (FREITAS, 2005). José S. Carvalho Filho (2014, p. 1225) chega a afirmar que “[o]s terrenos de marinha pertencem à União por expresse mandamento constitucional [...], justificando-se o domínio federal em virtude da necessidade de defesa e de segurança nacional”.

Todavia, com este último posicionamento não concordamos em razão de sua construção (i)lógica. Explica-se. Primeiramente, apontamos que por uma ordem cronológica os terrenos de marinha correspondem a bens públicos da União anteriores à CRFB/1988, porém com força infraconstitucional. Ademais, entendemos que atualmente não é possível apontar como fundamental a justificativa de necessidade de defesa do território nacional como motivo principal de proteção jurídica do bem em razão de revelar mais um caráter econômico do que defensivo. Desse entendimento, coadunam Gasparini (2011) e Santos (1985), de modo que aquele primeiro entende que a importância das marinhas extrapola o aspecto defensivo por revelar-se útil na aferição de renda, enquanto esta última preceitua que a roupagem econômica sempre acompanhou a necessidade de proteção jurídica desse bem, o qual representou e representa uma reserva de espaço físico para desenvolvimento de uma política econômica.

Feitas as considerações, passemos à classificação doutrinária sobre a natureza jurídica dos terrenos de marinha enquanto bem público da União. Para tanto, primeiramente faremos uma breve apresentação sobre as teorias que envolvem bens públicos, em seguida as relacionaremos com os terrenos de marinha e seus acrescidos.

## 2.1 CLASSIFICAÇÃO CONTROVERTIDA E COMPLEMENTAR DOS BENS PÚBLICOS

A temática acerca dos bens públicos representa um dos grandes debates doutrinários no campo do Direito Público, pois retrata uma série de controvérsias interpretativas. Nesse sentido, podemos citar que uma delas corresponde a um dissenso legislativo ocasionado pelo fato da definição jurídica desse tipo de bens encontrar escopo no Código Civil de 2002

(CC/02), entre os artigos 98 ao 103. Ademais, podemos elencar também a discussão que envolve a contrariedade na expressão “bens do Estado”, de modo a sugerir a utilização de termos do direito privado quando do regime publicista. Assim, para nos aprofundarmos no assunto, partiremos da doutrina de Direito Civil, definindo qual o entendimento jurídico de bens públicos no direito privado para em seguida entrarmos na seara do Direito Administrativo, com a discussão dos modos de classificação desses bens.

Flávio Tartuce (2011), quando da discussão do tratamento jurídico dos bens no CC/02, inicia fazendo a diferenciação dos conceitos de *bens* e *coisas* como objetos do Direito. O autor preceitua que a distinção entre essas figuras jurídicas se fez a partir do CC/02, posto que no Código anterior eram tratadas como se fossem sinônimos. Tartuce (2011) indica que o atual Código Civil entende *coisas* como representativo genérico de *bens*, ou seja, as *coisas* seriam tudo que pudesse existir obviamente enquanto que *bens* seriam tipos de *coisas*, que em função de sua utilidade e raridade, poderiam ser passíveis de apropriação e estipulação de valor econômico.

Há que se falar que no CC/02 existem várias formas de classificação dos bens, posto que são espécies do gênero coisas. Dentre as existentes, delimitaremos nossa análise aos bens em relação ao titular do domínio. Nessa senda, Tartuce (2011) aduz que os bens podem ser classificados entre bens particulares e bens públicos. Aqueles correspondem aos pertencentes às pessoas físicas ou jurídicas de Direito Privado, atendendo aos interesses dos seus proprietários, podendo ser classificados a partir de um entendimento excludente – o que não for público privado é – conforme sugere a redação do art. 98 do CC/02. Já os bens públicos seriam os pertencentes a alguma entidade de Direito Público interno (primeira parte do art. 98, *caput*, CC/02).

Em relação aos bens públicos, Tartuce (2011) menciona o Enunciado n. 287 do Conselho da Justiça Federal (CJF), aprovado na IV Jornada de Direito Civil, o qual dispõe que o critério adotado pelo art. 98 do CC/02 é exemplificativo, de modo que a classificação enquanto bens públicos abrangeria também a pessoa jurídica de direito privado que tenha um bem afetado à prestação de serviço público. Esse enunciado demonstra que os próprios civilistas notam um dissenso conceitual em relação ao conceito apresentado no CC/02.

Mesmo que não tenham adentrado no tema, tanto o autor civilista quanto o mencionado Enunciado n. 287 CJF/STJ suscitaram o debate da classificação controvertida de bens públicos. Floriano A. Marques Neto (2009) dispõe que esse debate é um dos principais que existem no país, pois nos leva a refletir sobre os aspectos estruturais do Estado-Administração quando da atribuição de domínios sobre coisas dotadas de valor econômico.

Marques Neto (2009) aponta existirem critérios diferentes para a delimitação da natureza jurídica dos bens públicos, quais sejam: o critério civilista-subjetivo e o critério funcionalista-objetivo. O primeiro se refere a uma noção de titularidade e domínio, ou seja, cabe saber quem é o titular do direito subjetivo que resulta no exercício de poder sobre o objeto, demonstrando uma relação de propriedade sobre a coisa pública; já o segundo reflete a relação funcional sobre a finalidade do bem público, recaindo nos critérios relativos à afetação, de modo a refletir a utilidade que o bem gera para a coletividade. Ressalta-se, por oportuno, que essas duas formas de classificação correspondem em verdade a dois ângulos distintos sobre o mesmo fenômeno jurídico e não devem ser encaradas como excludentes em si, mas como complementares.

Desse modo, é de se entender que tais teorias fornecem subsídios interpretativos da legislação vigente sobre o assunto. Assim, conforme visto, enquanto o art. 98 do CC/02 dita na sua literalidade que os bens públicos pertencem às pessoas jurídicas de direito público, ensejando a aplicação do critério subjetivista; o art. 99 da mesma lei traz uma classificação tripartite de bens públicos (de uso comum do povo, de uso especial e dominicais), revelando um aspecto funcional dos bens classificados pelos tipos de uso. Contudo, conforme explana Marques Neto (2009), o art. 99, do CC/02, não representa um dispositivo conceitual, mas tão somente um artigo exemplificativo com técnica redacional ruim, correspondendo a prescrições legais impróprias.

Perceba-se que a classificação dos bens públicos como instituto jurídico é complexa, representando um debate, a um só tempo, controvertido e complementar, exigindo ao pesquisador um diálogo integrativo que ultrapasse a clássica dicotomia entre público e privado. Assim, é de se notar que embora a legislação civil não tenha sido muito feliz quando da escrita sobre bens públicos ela possibilitou o debate sobre o assunto e influenciou a construção das proposições de cunho subjetivista (art. 98, CC/02), bem como das ideias de caráter funcionalista (art. 99, CC/02). Para aprofundamento do tema, passa-se, então, aos estudos dos terrenos de marinhas e seus acrescidos como bens públicos em espécie, enfatizando a questão da sua natureza jurídica.

## 2.2 CLASSIFICAÇÃO DOUTRINÁRIA DA NATUREZA JURÍDICA DOS TERRENOS DE MARINHA

Os debates que envolvem a natureza jurídica de um bem público geralmente se pautam na definição proposta pelo art. 99 do CC/02, ou seja, indicam se um bem corresponde a um

bem de uso comum do povo, bem de uso especial ou bem dominical, de modo que cada um deles revelará características próprias no que tange ao regime jurídico de direito que lhes deve ser aplicado: público ou privado. Nesse sentido, os bens de uso comum e os bens de uso especial corresponderiam a bens de domínio público, ensejando a aplicação das regras de direito público do Estado, enquanto que os bens dominicais estariam entre os bens de domínio privado do Estado, submetendo-se ao regime jurídico de direito privado do Estado (DI PIETRO, 2013).

Perceba-se que para que seja feita a classificação da natureza jurídica do bem público é necessário considerar não apenas a taxonomia civilista do art. 99 do CC/02, mas também deve se ter em mente a indicação sobre qual regime jurídico de direito o bem público estará submetido. Em relação aos terrenos de marinha Gaparini (2011, p. 1001) escreve que “[o]s terrenos de marinha são bens dominicais ou disponíveis que integram o patrimônio da União.”; já Di Pietro (2013, p. 781) leciona que eles “[t]êm a natureza de bens dominicais, uma vez que podem ser objeto de exploração pelo Poder Público, para obtenção de renda.”

Em uma leitura apressada, poder-se-ia afirmar que os terrenos de marinha teriam, então, a função precípua de gerar obtenção de renda para o Estado. Todavia, há que se advertir que isso seria uma interpretação reducionista desse bem público. Nilma C. Abe (2013) dispõe que os bens dominicais devem ser voltados aos usos que proporcionem benefícios diretos para a coletividade. Sendo assim, Di Pietro (2013) esclarece que a natureza dos bens dominicais embora tenha por tradição ser exclusivamente patrimonial, atualmente está relacionada ao modo de administração desses tipos de bens, posto que buscam atender o interesse geral. Em relação à obtenção de renda para o Estado, portanto, a autora escreve que essa atitude poderá corresponder, por um prisma mais amplo, a um exemplo de possibilidade de recolhimento de receita para concretização de fins coletivos.

Desse modo, note-se que a discussão que envolve a natureza jurídica dos terrenos de marinha não é tão simples a ponto de afirmar que correspondem a bens públicos dominicais. Pelo contrário, trata-se de classificação complexa que perpassa primeiramente pela análise controvertida de bens públicos e se desenrola no sentido de suscitar a interpretação do modo que o Estado gere seus bens privados para conseguir alcançar a concretização de fins coletivos de bem comum. Ocorre, todavia, que nem a legislação nem a doutrina se aprofundaram na matéria para fazer outras afirmações construtivas acerca do instituto. Desse modo, passa-se à análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores para maiores esclarecimentos.



### 3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DOS TERRENOS DE MARINHA SEGUNDO OS TRIBUNAIS SUPERIORES

O estudo da jurisprudência<sup>7</sup>, cada vez mais, ganha importância no plano jurídico brasileiro, pois representa o posicionamento dos tribunais sobre determinado assunto. Paulo Nader (2010) leciona que ao revelar o sentido e alcance das normas, o Poder Judiciário por intermédio da construção jurisprudencial beneficia a ordem jurídica, deixando-a mais clara e, conseqüentemente, mais acessível ao conhecimento.

Contudo, é preciso esclarecer que para proceder na análise jurisprudencial é necessária a definição de método de procedimento próprio, o qual permita a sistematização lógica de dados. Assim, informa-se que o método eleito para a presente pesquisa corresponde ao *Case Method* ou Método do Caso Norte-Americano.

Esse método corresponde a uma proposta pedagógica de estudo do Direito apresentada por Christopher Langdell em 1870 na Universidade de Havard, nos Estados Unidos da América, conforme expõe Antônio Carlos R. do Amaral (2011). Inobstante esse fato, há que se falar que tal proposta de ensino e pesquisa também é útil e aplicável ao Direito brasileiro.

Amaral (2011) preceitua ainda que é um método relativamente simples em sua estrutura; já em relação ao seu conteúdo, o autor dispõe que ele dependerá das circunstâncias concretas da ocasião, pois o método se alimenta da realidade dos litígios jurídicos existentes.

No que concerne aos elementos básicos que devem ser buscados quando da análise das decisões a partir do método, esses são: problema do litígio (para saber qual foi a demanda que provocou a judicialização); histórico processual e histórico material da demanda; quantidade de votos; quantidade de teses; e decisão. Cabe ressaltar que é recomendável a análise de decisões colegiadas em função delas apresentarem pluralidade de votos e possível divergência entre eles, as quais enriquecerão ainda mais o debate. Assim, passemos à descrição do recorte metodológico realizado para a presente pesquisa.

#### 3.1 ASPECTO METODOLÓGICO

Primeiramente, cabe mencionar que a presente pesquisa corresponde à apresentação de um dos resultados preliminares obtidos quando do desenvolvimento do projeto intitulado

---

<sup>7</sup> Entendemos por jurisprudência o substantivo coletivo que corresponde ao conjunto de decisões judiciais sobre determinado assunto, que pode ocorrer em juízos de qualquer instância. Todavia, ressaltamos a preferência pela análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores em virtude do seu grau de influência e orientação dos juízos de menor grau.

“Apuração de Remanescente da 1ª Légua Patrimonial de Belém: identificação dos limites e da afetação desse patrimônio ao uso público”, que teve como uma das etapas o levantamento e análise de dados referentes à coleta de jurisprudência nos Tribunais Superiores brasileiros. No que tange aos terrenos de marinha, foi obtido um total de 110 (cento e dez) acórdãos no sítio eletrônico do STF e 479 (quatrocentos e setenta e nove) acórdãos no sítio eletrônico do STJ, no período de maio a outubro de 2015. Notou-se que em alguns acórdãos os tribunais decidiram de forma diferenciada no que tange ao modelo de classificação da função exercida por esses bens públicos.

Assim, no dia 08 de junho de 2016, realizou-se novo recorte metodológico para delimitá-lo à análise aqui proposta. Desse modo, acessaram-se novamente os sítios eletrônicos do STF e do STJ, realizando-se busca de jurisprudência com a utilização de termos específicos – “terreno de marinha uso público” e “terreno de marinha uso comum” – no intuito de procurar uma classificação jurisprudencial funcionalista do instituto a fim de confrontá-la com a classificação doutrinária. Como resultado, encontrou-se 1 acórdão no sítio do STF e 11<sup>8</sup> acórdãos no STJ. Após a leitura do inteiro teor de todos, foram verificados aqueles úteis para pesquisa, quais sejam: o ACO 320/SC, no caso do STF; e AgRg MC 23476/RN e REsp 635980/PR, no STJ. Façamos, então, uma breve exposição de cada um dos casos selecionados, a partir da aplicação do Método do Caso, a fim de contextualizar a discussão, para em seguida, fazermos a análise em cadeia da jurisprudência.

### **3.1.1 Análise do ACO 320/SC**

Em 31 de agosto de 2001 foi publicado o acórdão referente à Ação Cível Originária n. 320, ajuizada pelo Estado de Santa Catarina contra o Sr. Manoel Gonçalves e Cônjuge, Garden Hotel S/A e União Federal, em que se discute a declaração da nulidade do título de aforamento de acrescido de marinha concedido aos réus, Sr. Manoel Gonçalves e Cônjuge, e transferido por estes ao co-réu Garden Hotel S/A, em razão da mesma área ter sido concedida ao Estado de Santa Catarina para destinação de fins coletivos. Primeiramente a ação foi ajuizada na Justiça Federal, mas houve o declínio de competência para o STF, sendo a este distribuída em 09 de junho de 1983.

---

<sup>8</sup> Informamos que quando da realização da pesquisa pela utilização da expressão “terreno de marinha uso comum” surgiram 6 (seis) acórdãos, quais sejam: AgRg na MC 23476/RN; REsp 1044320/PE; REsp 798143/RJ; REsp 650728/SC; REsp 635980/PR; REsp 443370/SP. Já ao utilizar a expressão “terreno de marinha uso público” apareceram 11 (onze) acórdãos: AgRg na MC 23476/RN; REsp 1128194/SC; REsp 931060/RJ; AgRg no REsp 926956/RS; REsp 1044105/PE ; REsp 1044320/PE; REsp 798143/RJ; REsp 466500/RS; REsp 635980/PR; ; REsp 443370/SP; e MS 8946/DF.

Como questão fática, o autor relata que, por intermédio de seu Departamento de Estradas de Rodagem (DER), solicitou para o Serviço de Patrimônio da União, em 5 de julho de 1977, autorização para aterrar áreas de marinha, bem como sua cessão, com o objetivo de construir a chamada Via de Contorno Norte – logradouro público, com suas respectivas áreas verdes. O Estado de Santa Catarina relata ainda que naquele mesmo mês de julho de 1977 o Diretor-Geral do SPU concedeu licença verbal para início das obras, sendo que tal autorização somente foi formalizada no dia 5 de setembro de 1979, por meio de Portaria n. 722 do Ministério da Fazenda, a qual foi precedida de Decreto Presidencial. Perceba-se com isso que a União constituiu enfiteuse para o Estado de Santa Catarina por intermédio de um contrato de cessão sob o regime de aforamento materializado na Portaria Ministerial (BRASIL, 2001).

Ocorre, contudo, que nesse interim, no ano de 1978, o Sr. Manoel Gonçalves e sua mulher, titulares do domínio útil de uma área de marinha ali próximo, solicitaram e obtiveram seguimento de outra área de acrescido de marinha, a qual teria sido artificialmente aterrada pela DER. Após, o casal transferiu para o Garden Hotel os direitos atinentes a nova área em 13 de agosto de 1979, quando a obra pública já estava construída, com uma das pistas entregue ao uso público (BRASIL, p. 491). Foi então que o Estado de Santa Catarina ajuizou ação requerendo, dentre outras coisas: a decretação da nulidade do aforamento referente às duas áreas de acrescidos artificiais de marinha de titularidade do casal (BRASIL, 2001).

Tal caso se afigura importante, pois ensejou a construção de teses divergentes que se dividiram, em linhas gerais, em duas frentes: a supremacia do interesse público sobre o particular e a proteção do direito privado por preenchimento de todos os requisitos do negócio jurídico. O caso apresentou um total de 7 (sete) votos<sup>9</sup>, dos quais serão apresentados apenas os dois principais que ocasionaram da formação da divergência.

O Ministro Relator, Min. Octávio Gallotti, levantou em seu voto 3 teses centrais, quais sejam: aduziu que quando a União outorgou os títulos aos particulares o imóvel em questão já estaria afetado ao uso no serviço público, sendo, portanto uma concessão irregular; que o direito de preferência próprio do regime jurídico que rege os terrenos de marinha e seus acrescidos só se aplica quando não restar configurado interesse público sobre a área aforada (art. 4º do Decreto-Lei n. 3.438/1941), pois considera que a preferência é fonte subsidiária de direito, não sendo direito propriamente dito; e que a finalidade primordial dos terrenos de marinha é atender o serviço público seja ele federal, estadual ou municipal. Assim, conclui julgando procedente a ação para declarar nulo o aforamento das áreas. Cabe mencionar que a

---

<sup>9</sup> O sete votos pertencem aos Ministros Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Moreira Alves, Célio Borja, Aldir Passarinho, Sydney Sanches e Néri da Silveira.

esse voto se filiaram o Min. Carlos Madeira, o Min. Aldir Passarinho e o Min. Néri da Silveira.

Em posicionamento contrário, o Ministro Moreira Alves discorda do Ministro Relator utilizando para tanto quatro teses centrais. O Ministro aduz que o art. 4º do Decreto-Lei n. 3.438/1941 foi revogado pelo Decreto-Lei n. 9.760/1946, e que de acordo com o art. 105 desta norma, não é qualquer interesse público de qualquer pessoa jurídica que impede que o imóvel da União possa ser objeto do regime enfiteutico; que os Estados-Membros não têm o direito de serem ouvidos previamente para impugnarem o regime enfiteutico concedido; que a constituição da enfiteuse por parte dos particulares observou todas as formalidades legais quando da sua elaboração; e que a cessão autorizada pelo Ministério da Fazenda ao Estado de Santa Catarina não foi sequer formalizada de modo que o autor não seria sequer titular do direito real e poderia, quando muito, pleitear indenização em ação própria caso tenha ocupado a área em boa-fé. A esse posicionamento filiaram-se o Min. Célio Borja, o qual aduziu que mais que um interesse público protegido por lei, há um direito particular tutelado por lei, sendo o negócio jurídico celebrado com observância de todos os trâmites dispostos no Decreto-Lei n. 9.760/1946, não havendo provas de dolo ou fraude que viciem o negócio jurídico; e o Min. Sydney Sanches.

Como resultado, aponta-se que, por maioria, julgou-se procedente a ação nos termos do Ministro Relator, ou seja, em favor do Estado de Santa Catarina, de modo a prevalecer a tese publicista.

### **3.1.2 Análise do AgRg MC 23476/RN**

Em 12 de maio de 2015, foi publicado Agravo Regimental na Medida Cautelar n. 23476/RN, decorrente da protocolização da petição originária que data de 28 de outubro de 2014. O caso corresponde ao ajuizamento de recurso por parte da Sociedade Empresária Ecoturismo Atividades Hoteleiras Ltda, tentando aplicar efeito suspensivo à decisão que determinava demolição de barraca construída na Praia Baía dos Golfinhos, na cidade de Tibau do Sul/RN.

A barraca teria o fim de dar apoio para comercialização de produtos aos hóspedes do Hotel Village Natureza (BRASIL, 2015). Assim, a União ajuizou ação visando a demolição dessa barraca. Quando do julgamento, o Ministro Relator, Min. Og Fernandes, primeiro aborda a tese de que a barraca foi construída “em terreno de marinha (praia), de uso comum do povo e área de preservação permanente” (BRASIL, 2015, p. 5), após preceitua que ficou

demonstrado nos autos que “[...]a barraca foi edificada em área de terreno de marinha e zona pós-praia” (BRASIL, 2015, p. 6), a qual não poderia ser privatizada. Mais adiante na decisão o Ministro se vale do argumento de que por se tratar de área de preservação permanente, esse fato seria orientador do limite do direito de propriedade.

Há que se falar que os argumentos jurídicos utilizados pelo Ministro correspondem à mera transcrição dos termos do julgamento do acórdão da Medida Cautelar que visava emprestar efeito suspensivo ao Recurso Especial n. 1.431.139/RN (BRASIL, 2015). Todavia, o fato é que o Ministro Relator<sup>10</sup>, ao fundamentar sua decisão em mera transcrição, demonstra concordância e aprovação de todos os termos e fundamentos utilizados.

Dito isso, percebe-se que em uma só decisão o STJ atribuiu três classificações diferentes para o lugar onde estava construída a barraca. De modo que, no referido caso, foi demonstrada uma classificação controvertida do terreno de marinha. Não se sabe se por equívoco do tribunal ou se realmente há a possibilidade de multiclassificação do bem público em questão.

### **3.1.3 Análise do REsp 635980/PR**

O último caso selecionado corresponde ao julgamento do Recurso Especial n. 635980/PR, publicado em 27 de setembro de 2004, que na origem correspondeu à Ação de Manutenção de Posse ajuizada por particular contra a União, para proteção de área localizada no Estado do Paraná, a qual é utilizada para atividades comerciais de camping. Vale ressaltar que a área corresponde a terreno de marinha, na qual o particular exerceria a posse há mais de cinco anos à época e onde teria realizado benfeitorias. No ano de 2001, em razão de fenômeno denominado ressaca marítima, a União exigiu que o particular desocupasse o imóvel pelo perigo de sua localização. (BRASIL, 2004)

Quando do julgamento da demanda, o STJ por intermédio do Min. José Delgado se posicionou afirmando que a posse do ocupante do terreno de marinha não se sobrepõe ao domínio da União sobre o imóvel. Assim, a ocupação de bem imóvel da União, além de precária, não seria revestida de boa-fé, pelo que não ensejaria ao recorrente direito de indenização sobre as benfeitorias construídas.

Por fim, o STJ conclui que a ocupação de área de uso comum do povo por particular configura ato lesivo à coletividade e, mesmo se concedida pela União, poderia ser revogada

---

<sup>10</sup> Nesse caso, informa-se que houve apenas a prolação do voto do Ministro Relator e todos os outros Ministros, por unanimidade, acompanharam-no em seu julgamento.

discricionariamente. Com isso, expostas as decisões, passemos para análise em cadeia da jurisprudência a fim de discuti-las a partir de um debate entre doutrina e jurisprudência, no que tange à classificação da natureza jurídica dos terrenos de marinha.

#### **4 ANÁLISE EM CADEIA DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES À LUZ DOS REGIMES JURÍDICOS DE DIREITO DO ESTADO**

Na presente seção, pretende-se rediscutir a classificação da natureza jurídica dos terrenos de marinha e acrescidos por meio da formação de um diálogo entre doutrina e jurisprudência. Para tanto, primeiramente se faz necessária uma breve exposição sobre o conceito e as características dos regimes jurídicos de direito do Estado, posto que nortearão a discussão.

Marques Neto (2009) escreve que os bens públicos se submetem a égide de um regime jurídico-administrativo de direito público derogatório de direito privado, de modo que esse regime público não é unitário, no sentido de ser único; pelo contrário, para o autor existem várias nuances de regime de direito público que variarão seus matizes a depender do bem público protegido. Tanto assim, que Di Pietro (2013) leciona que os bens de domínio público e os bens de domínio privado do Estado apresentarão regimes jurídicos diferenciados, quais sejam o regime jurídico de direito público e o regime jurídico de direito privado do Estado.

Em relação ao primeiro, tem-se que guarda correlação direta com os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, pois estariam explicitamente afetados a uma destinação de interesse público. Já em relação ao regime jurídico de direito privado do Estado, este se aplicaria aos bens públicos dominicais, os quais estariam sem uma afetação própria. Marques Neto (2009) não concorda com essa forma de classificação. O autor expõe que o instituto da afetação é inerente aos bens públicos. Assim, esses bens seriam dotados de uma espécie de afetação genérica voltada para a satisfação das necessidades do Estado, a qual pode ser direta ou indireta a depender do bem e da finalidade pública buscada.

Feitas essas considerações, passa-se para a análise em cadeia da interpretação jurisprudencial de modo a evidenciar qual forma de compreensão adequada dos terrenos de marinha e acrescidos, enquanto bens públicos, a partir de um diálogo de fontes.

Conforme exposto acima, majoritariamente a doutrina de Direito Administrativo classifica o instituto das marinhas como sendo bens imóveis da União, com origem histórica que tinha por intenção primordial a defesa da costa brasileira, bem como recolhimento de renda, refletindo uma interpretação patrimonial desse bem público. Todavia, esse debate se

mostrou rasteiro por dois motivos principais: o primeiro corresponde ao fato de que não se problematizava a conceituação dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha à luz das teorias subjetiva-dominial e objetiva-funcionalista dos bens públicos; o segundo, que pode ser interpretado como decorrente do primeiro, está no sentido de não se encontrar facilmente classificações doutrinárias de terrenos de marinha como sendo exemplos de bens de uso comum do povo.

Pela análise jurisprudencial, verificou-se que, embora existam várias decisões que envolvem as marinhas nos Tribunais Superiores, poucos são os casos de discutem sua natureza jurídica e, ainda assim, encontram-se indefinições a respeito. Começamos, então pela discussão do Agravo Regimental na Medida Cautelar n. 23476/RN, em que o STJ atribui, ao que parece, para uma mesma área institutos jurídicos diversos. O tratamento jurídico das praias como se fossem terrenos de marinha, além de revelar uma inexatidão sobre o bem jurídico decidido, revela também contradição no acórdão.

Freitas (2011, p. 77) preceitua que “[p]ela conceituação dada à praia, entende-se que ela não se confunde com terreno de marinha, nem mesmo pelos regimes jurídicos a que está sujeita.”. Isso porque, segundo a autora praia corresponde à zona costeira coberta pelo mar, em que se depositam sedimentos de areia, de modo a serem classificadas no Brasil como bens de uso comum do povo por formação natural. Assim, o mencionado acórdão, embora trate da demolição de barraca construída em região correspondente a bem de uso comum sem autorização, em vez de trazer esclarecimentos sobre o tema, gerou mais dúvidas conceituais. Mas ainda assim, foi selecionado a fim de exemplificar o uso inexato das marinhas pelos tribunais.

O Recurso Especial n. 635980/PR, por sua vez, reflete um caso de posse em terrenos de marinha. Note-se que quando o julgamento o Ministro fez uma designação genérica e modificativa do instituto considerando-o como bem de uso comum do povo. Assim, retirou o caráter dominical do bem público, cocolocando-lhe, então, na condição de subsumido a um regime jurídico de direito público em que o exercício de posse do bem é visto como sendo como ato lesivo ao Estado.

Vale mencionar que José H. Benatti e Luly R. C. Fischer (2015) também analisaram o referido caso. Os autores aduzem no sentido de que mesmo concordando com o conteúdo da decisão, apontam que atualmente há que se ter um olhar mais sensível quando o assunto é a posse de bens públicos. Afinal, para o alcance da intencionalidade da lei como meio para atingir o bem comum não basta ter uma interpretação restritiva norma. Dito em outras palavras, quando o julgamento envolve a situação de posse de bem público é necessário que,

para além dos ditames do CC/02, que encara a posse de bens públicos como sendo mera detenção, é preciso que sejam considerados outros elementos, como a dignidade da pessoa humana, o aproveitamento efetivo do imóvel público e o atendimento à função social do bem público. Todavia, nisso o acórdão não se aprofundou, mas foi útil no sentido de evidenciar a possibilidade de alternância do regime jurídico do bem a depender de sua classificação.

Por fim, em relação à Ação Cível Originária n. 320/SC julgada pelo STF, há que se falar que corresponde a um verdadeiro acórdão paradigmático, correspondendo ao que mais se deteve na discussão quanto à possibilidade de alteração da natureza jurídica do bem e dos regimes jurídicos que deviam ser aplicados, se o de direito público com as regras derogatórias de direito civil ou se o regime de direito privado do Estado por obediência aos critérios estabelecidos nos artigos do Decreto-Lei n. 9.760/1946. Quando da discussão, uma das teses vencedoras argumentou que a função primordial dos terrenos de marinha seria o atendimento do serviço público. Ou seja, sem mencionar teorias específicas, o STF decidiu no sentido de reconhecer a afetação própria dos terrenos de marinha, dando-lhe uma interpretação funcionalista.

Desse modo, a partir de um diálogo das fontes, é de se aduzir que os terrenos de marinha e acrescidos de marinha têm natureza jurídica fluida que dependerá do caso concreto, podendo ser considerados bens públicos de uso comum – pela aplicação da supremacia do interesse público, estando sujeito ao regime jurídico de direito público – ou bens públicos dominicais, envidenciando um poder de gestão de bens públicos por parte da União, havendo em ambos os casos uma afetação que lhe será própria. Perceba-se com isso, que trata-se de um instituto constitutivo de direitos a depender do regime jurídico aplicado.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Mesmo correspondendo a categorias diferentes, o tratamento jurídico para os terrenos de marinha e para os acrescidos de marinha são semelhantes. A doutrina utiliza uma classificação civilista baseada no rol exemplificativo e não exauriente do art. 99 do CC/02, quando da classificação de sua natureza jurídica, conceituando-os como bens dominicais. Porém, após a realização de análise da jurisprudência divergente dos Tribunais Superiores, notou-se que o tema extrapola os conceitos legais, tendo seu tom determinado a partir do instituto da afetação.

Notou-se que para a designação da natureza jurídica de um bem público é necessária a análise de dois elementos centrais, quais sejam afetação e regime jurídico de direito. Ressalta-



se que esses conceitos estão imbricados, de modo que fazemos sua divisão para fins didáticos. A afetação está relacionada com a destinação de um bem, ensejando na indicação do regime jurídico de direito ao qual esse bem estará submetido – público ou privado – com regras que lhe são próprias.

A partir da realização de um diálogo integrativo entre doutrina, legislação e jurisprudência, constatou-se que tanto a afetação quanto o regime jurídico são categorias dinâmicas, as quais podem ser alteradas a depender da realidade jurídica e do interesse coletivo surgidos quando da gestão dos bens públicos. Assim, apontamos que os terrenos de marinha e seus acrescidos contém uma afetação que lhes é própria, a qual poderá ser modificada, ou seja, poderá ter um caráter dominical com a utilização de regras privadas de direito público ou apresentar-se como um bem de uso comum do povo submetido a um regime jurídico de direito público.

Desse modo, não é possível concordar com o entendimento de que o ato de demarcação das marinhas é meramente declaratório, por não discutir direito real de propriedade. Pelo contrário, após a discussão sobre a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos, notou-se que o tema está diretamente relacionado com a possibilidade de constituição de direitos em favor do ente federal, que dependerá de critérios funcionalistas agregados ao bem público.

## REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do. *Ensino Jurídico e Método do Caso: ética, jurisprudência, direitos e garantias fundamentais*. São Paulo: Lex Editora, 2011.

BENATTI, José Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. REsp 653.980-PR (Rel. Min. José Delgado). Comentário Doutrinário. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*. v. 237, pp.216-222, 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/stj-revista-n.237](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/stj-revista-n.237)>.pdf. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária n. 320/SC*. Requerente: Estado de Santa Catarina. Réu: Manoel Gonçalves e Cônjuge, União Federal e Garden Hotel S/A. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Brasília, 31 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266073>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental na Medida Cautelar n. 23476/RN*. Agravante: Ecoturismos – Atividades Hoteleiras Ltda. Agravado: União. Relator: Min. Og Fernandes. Brasília, 12 de maio de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1366917&num\\_registro=201402812964&data=20150512&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1366917&num_registro=201402812964&data=20150512&formato=PDF)>. Acesso em: 20 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 635980/PR*. Recorrente: Camping Matinhos Ltda. Recorrido: União. Relator: Min. José Delgado. Brasília, 27 de setembro de 2004. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=487505&num\\_registro=200302393772&data=20040927&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=487505&num_registro=200302393772&data=20040927&formato=PDF)>. Acesso em 20 jul. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Estudios sobre tenencia de la tierra: buena gobernanza em la tenencia y la administración de tierras*. Vol. 9. Roma: FAO, 2007. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-a1179s.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Zona Costeira e Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2005.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS, Rosita de Sousa. *Terras de Marinha*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. Rio de Janeiro: Método, 2011.