

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CATARINA HEREJK CHEQUETTO

**A POSSIBILIDADE DA APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL  
EM TERRENOS DE MARINHA: UMA ANÁLISE À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL DA  
PROPRIEDADE E BREVE REFLEXÕES JURISPRUDENCIAIS**

VITÓRIA  
2025

CATARINA HEREJK CHEQUETTO

**A POSSIBILIDADE DA APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL  
EM TERRENOS DE MARINHA: UMA ANÁLISE À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL DA  
PROPRIEDADE E BREVE REFLEXÕES JURISPRUDENCIAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Curso de Graduação em Direito da Faculdade de  
Direito de Vitória, como requisito parcial para  
aprovação na disciplina Projeto de Conclusão de  
Curso.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata Paganotto

VITÓRIA

2025

Dedico este trabalho ao tempo, ao esforço e às pequenas conquistas que, somadas, se transformam em grandes feitos e na realização de sonhos.

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de tudo, gostaria de agradecer à Deus por me conceder o privilégio da vida, por me conceder saúde, força e sabedoria para enfrentar os obstáculos do caminho. A Ele, por me permitir viver momentos de aprendizado e vivência que me moldaram ao longo dos anos.

A realização deste Trabalho de Conclusão de Curso representa o resultado de uma trajetória marcada por inúmeros desafios, momentos de dúvida e superação, altos e baixos que, somados, construíram uma caminhada de muito aprendizado e amadurecimento. Cada obstáculo vencido representa uma experiência vivida, e simboliza a realização de um sonho alcançado com esforço, dedicação e determinação.

Expresso minha mais profunda gratidão aos meus pais, Marisa Coelho Herejk e Marcelo de Athayde Chechetto, pelo amor, carinho, apoio e educação. Obrigada por todas as oportunidades de estudo, e por mostrar o caminho a seguir.

À professora Renata Paganotto, minha orientadora, rendo sinceros agradecimentos pela orientação, pelo carinho, atenção e dedicação com a temática. Grata à minha orientadora, profissional altamente competente e profunda conhecedora do tema, cuja orientação foi essencial para ampliar minha compreensão e desenvolver uma visão mais crítica e aprofundada sobre o assunto tratado neste trabalho.

As minhas melhores amigas, agradeço à Fernanda Vassimon, Laura Netto e Bruna Menezes, companheirismo e amizade durante toda à minha vida. Agradeço por sempre serem meu refúgio emocional.

Agradeço, ainda, a meu noivo, João Marcos Cirilo Sacconi, que divide a vida comigo, pelo amor, companheirismo, atenção e apoio incondicional. Obrigada por despertar o melhor de mim, por auxiliar na minha construção, e ser sempre meu porto seguro.

Por fim, registro meus agradecimentos à todos meus colegas de trabalho, cujas orientações enriquecedoras contribuíram para a formação de uma perspectiva profissional mais ampla e aprofundada.

## RESUMO

Este trabalho busca analisar a viabilidade jurídica da usucapião do domínio útil em terrenos de marinha, considerando o princípio constitucional da função social da propriedade e a natureza jurídica desses bens. Bem como, este estudo apresenta algumas jurisprudências revolucionárias que reconhecem a usucapião do domínio útil nos terrenos de marinha, no qual, ainda, se fundamentam no cumprimento da função social da propriedade. Ademais, foram examinados os aspectos históricos e normativos que envolvem os terrenos de marinha, sua classificação como bens dominicais e a diferença entre domínio direto e domínio útil. A pesquisa sinaliza que, embora os terrenos de marinha serem bens públicos, a realidade fática demonstra que a maioria dessas áreas não cumpre com a função social da propriedade, bem como, não são destinadas a qualquer finalidade pública, sendo exploradas com fins meramente arrecadatórios. Diante disso, discute-se a necessidade de reinterpretar o regime jurídico vigente, a fim de adequá-lo à função social da propriedade. A partir de uma análise doutrinária e jurisprudencial, conclui-se que o reconhecimento da usucapião do domínio útil nos terrenos de marinha representa um avanço na jurisprudência e no âmbito jurídico, garantindo segurança jurídica aos ocupantes e promovendo o cumprimento da função social das respectivas terras públicas.

**Palavras-chave:** Terrenos de marinha; Domínio útil; Bens dominicais; Usucapião; Função social da propriedade.

## **ABSTRACT**

This study seeks to analyze the legal viability of adverse possession of the beneficial ownership of maritime lands, considering the constitutional principle of the social function of property and the legal nature of these assets. Furthermore, this study presents some groundbreaking case law that recognizes adverse possession of beneficial ownership in maritime lands, which is also based on the fulfillment of the social function of property. In addition, the historical and normative aspects involving maritime lands, their classification as public domain assets, and the difference between direct ownership and beneficial ownership were examined. The research indicates that, although maritime lands are public assets, the factual reality demonstrates that most of these areas do not fulfill the social function of property, nor are they destined for any public purpose, being exploited for purely revenue-generating purposes. Therefore, the need to reinterpret the current legal regime in order to adapt it to the social function of property is discussed. Based on a doctrinal and jurisprudential analysis, it is concluded that the recognition of adverse possession of the beneficial ownership of maritime lands represents an advance in jurisprudence and in the legal field, guaranteeing legal security to occupants and promoting the fulfillment of the social function of the respective public lands.

**Keywords:** Maritime lands; Useful domain; Public domain property; Adverse possession; Social function of property.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2 ASPECTOS GERAIS DO TERRENO DE MARINHA .....</b>	<b>6</b>
2.1 ASPECTOS ESTATÍSTICOS E A FUNÇÃO ARRECADATÓRIA DOS TERRENOS DE MARINHA.....	9
<b>3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NOS TERRENOS DE MARINHA .....</b>	<b>12</b>
<b>4 A NATUREZA DO TERRENO DE MARINHA: BEM DOMINICAL .....</b>	<b>20</b>
<b>5 DA POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL NOS TERRENOS DE MARINHA: CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>26</b>
5.1 PEC DA PRAIA .....	32
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O instituto da usucapião, consagrado no ordenamento jurídico brasileiro como forma originária de aquisição da propriedade, representa importante mecanismo de regularização fundiária e realização da função social da posse e da propriedade. Previsto nos artigos 1.238 a 1.244 do Código Civil, bem como nos artigos 183 e 191 da Constituição Federal de 1988, trata-se de instrumento voltado à proteção da posse prolongada, contínua, pacífica e com animus domini, revestida dos demais requisitos legais.

Nesta toada, José de Oliveira Ascenção (2000, p. 300) considera a usucapião de forma originária. “O novo titular recebe o seu direito independente do direito do titular antigo. Em consequência, não lhe podem ser opostas as exceções de que seria passível daquele titular”. Isto é, a usucapião consiste na aquisição da propriedade, em decorrência da posse prolongada do bem, assim, transferindo a titularidade do imóvel, independente do direito do antigo titular.

Entretanto, no que tange aos bens públicos, a Constituição de 1988 expressa a impossibilidade de usucapir bens públicos, conforme vedação expressa no artigo 183, § 3º, e no artigo 191, parágrafo único, da Carta Magna, e assim, a impossibilidade de usucapir bens dominicais, segundo Súmula 340 do Superior Tribunal Federal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 340, de 13 de dezembro de 1963).

Nesse sentido, os terrenos de marinha são bens da União, conforme dispõe o artigo 20, inciso VII, da Constituição Federal, caracterizados como faixas litorâneas situadas entre a linha da preamar média de 1831 e 33 metros continente adentro. O regime jurídico desses imóveis é peculiar: permite-se sua ocupação mediante aforamento, sendo concedido ao particular o domínio útil, enquanto o domínio direto permanece com o ente público. Neste estudo, será desenvolvido os terrenos de marinha classificados como bens dominicais, isto é, quando a propriedade pública integrar o patrimônio da União, e não houver destinação pública ou atendimento aos interesses coletivos.

O particular detentor do domínio útil, para utilizar-se da propriedade da União, está sujeito a pagamentos com o Laudêmio, Foro e Taxa de Aforamento, o regime de aforamento é disciplinada pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946 e pela Lei nº 9.636/1998. Partindo do pressuposto que, qualquer imóvel que esteja situado em terreno de marinha é propriedade da União, a discussão ressurgue em pauta quando se volta a usucapião do domínio útil exercido por particulares sobre esses bens, hipótese em que se verifica uma zona cinzenta e vaga entre a titularidade pública e o uso privado. Tendo em vista, que apesar da União ter a propriedade do bem, os particulares possuem o domínio útil da propriedade, tendo o direito de uso, gozo e fruição do terreno, enquanto o domínio direto é da União.

Por outro lado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 772) sustenta que “A Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, § 3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei nº 6.969/81, na parte relativa aos bens públicos.”.

Entretanto, a jurisprudência tem evoluído ao analisar situações em que particulares detentores do domínio útil, estão sujeitos a usucapião do domínio útil do terreno de marinha, percebe-se que, a usucapião não recai sobre a propriedade do imóvel, pois trata-se de um bem público da União, mas sim do domínio útil do particular. Tais entendimentos revolucionários, representam a efetivação da função social da propriedade.

Os terrenos de marinha possuíam, em sua origem, uma função estratégica e de proteção pública. Foram instituídos para garantir à União o controle sobre a faixa litorânea do território nacional, assegurando a defesa das fronteiras marítimas, o acesso aos portos e a preservação das áreas costeiras. Essa finalidade visava proteger o patrimônio nacional e permitir o uso comum do povo, assegurando o interesse coletivo sobre regiões de grande relevância ambiental e econômica. Contudo, com o passar do tempo, essa função original se perdeu, desde então, a função social das respectivas terras permanece à deriva, sem finalidade específica.

Atualmente, os terrenos de marinha, embora sejam bens públicos pertencentes à União, não cumprem de forma efetiva a função social da propriedade, princípio

consagrado pela Constituição Federal em seus artigos 5º, XXIII, e 170, III. A destinação e o uso dessas áreas revelam uma desconexão entre o interesse público e a gestão estatal. Grande parte desses terrenos é utilizada para fins privados, especialmente em zonas litorâneas valorizadas, onde prevalece a exploração imobiliária por grandes empreendimentos, em detrimento de políticas habitacionais, ambientais e sociais. Além disso, muitos terrenos permanecem ociosos, abandonados ou sem utilidade pública concreta, enquanto comunidades tradicionais e famílias de baixa renda, que de fato lhes conferem uma função social, enfrentam insegurança jurídica e risco constante de remoção.

Nesta toada, Silvio Rocha (2005) afirma que a inexistência de interesse público específico atrelado aos bens públicos dominicais ocasiona no dever de atendimento integral às regras concretizadoras do princípio da função social da propriedade. Em outros termos, como os terrenos de marinha são bens de domínio privado da União, não possuindo uma finalidade que os faça atender a interesse público específico, estas terras devem atender à função social da propriedade na forma dos preceitos constitucionais.

Esse cenário representa um verdadeiro enfrentamento entre o ideal jurídico e a realidade prática. O princípio da função social da propriedade, que deveria orientar o uso racional e solidário dos bens públicos, é frequentemente negligenciado pela própria administração que deveria garanti-lo. A ausência de políticas públicas eficazes, a ênfase na arrecadação por meio de aforamentos e ocupações, e o predomínio de interesses econômicos privados sobre o interesse coletivo demonstram o distanciamento entre o princípio constitucional da função social da propriedade e a prática cotidiana. Assim, a análise dos terrenos de marinha torna-se essencial para compreender como o Estado, ao não concretizar a função social desses bens, perpetua desigualdades e compromete o propósito fundamental da propriedade pública no contexto brasileiro.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem por objetivo analisar a possibilidade jurídica do tema, e compreender que a usucapião do domínio nos terrenos de marinha é uma interpretação prática da função social da propriedade, no intuito de assegurar o cumprimento do respectivo princípio.

## 2 ASPECTOS GERAIS DO TERRENO DE MARINHA

Os terrenos de marinha são bens de propriedade da União, conforme o art. 20, inciso VII da Constituição Federal de 1988: “[...] VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos”. Esses terrenos estão situados dentro de uma faixa correspondente a 33 (trinta e três) metros para dentro do continente, conforme previsto no Decreto Lei nº 9.760/46.

Essa medida adotada pelo legislador de 1946 fundamenta-se na delimitação constante na Carta Náutica de 1831, a partir da qual se calcula a média das marés ordinárias. Tal parâmetro não se restringe ao litoral marítimo, estendendo-se igualmente às margens de lagoas, rios e ilhas.

Historicamente, a criação da propriedade da União sobre os terrenos dentro da faixa de terra se deu em virtude da necessidade de proteção do território nacional, uma vez que, caso houvesse alguma invasão estrangeira, os militares conseguiriam se mobilizar naquela área e defender o país.

Contudo, atualmente, o intuito histórico de proteção se perdeu, não há mais necessidade de contra tacar invasões. Assim, conforme o passar dos anos, o instituto permanece vigente na mesma forma em que foi constituído, devidamente regulamentado pelo Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e ratificado pela Constituição Federal de 1988.

Rodrigues Marcos Antônio (2016, p. 170) conceitua que “O terreno de marinha é uma espécie de bem público singular, tendo em vista que sua natureza patrimonial, conferida por nossa legislação pátria, é única, não se encontrando situação similar na legislação de outros países do globo”.

Achar referência

O regime jurídico dos terrenos de marinha considera-se peculiar, uma vez que se permite sua ocupação mediante o instituto da enfiteuse, também chamado de aforamento, sendo concedido ao particular o domínio útil, enquanto o domínio direto permanece com o ente público. O particular detentor do domínio útil, para utilizar-se

da propriedade da União, está sujeito a pagamentos com o Laudêmio, Foro e Taxa de Aforamento. A figura do aforamento, disciplinada pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946 e pela Lei nº 9.636/1998, estabelece uma relação mista entre direito público e privado, dificultando a aplicação de institutos civis puros, como a usucapião.

A enfiteuse, também denominada aforamento, configura-se como direito real de gozo ou fruição sobre coisa alheia. O Código Civil de 2002, em seu art. 2.028, vedou a instituição de novas enfiteuses, subsistindo, entretanto, aquelas já existentes, as quais permanecem disciplinadas pelo Código Civil de 1916 e por legislações específicas, como a Lei nº 9.636/1998 e o Decreto-Lei nº 9.760/1946.

Os direitos reais sobre bens imóveis somente se constituem mediante registro no Cartório de Registro de Imóveis, não sendo admitida a sua constituição por contrato particular. Nesse sentido, o art. 167, inciso I, alínea 10, da Lei de Registros Públicos determina que, no registro de imóveis, além da matrícula, sejam efetuados os registros de enfiteuse. Dessa forma, a transcrição do ato no registro imobiliário constitui requisito indispensável à sua constituição, sob pena de não se caracterizar como direito real.

A Enfiteuse pode ser conceituado da seguinte forma: é um direito real sobre coisas alheias, que inclusive garante amplo poderes, já que garante a posse, a fruição, transmissão por herança e alienação possibilidade de venda. Permite ao titular o domínio útil. Enfiteuse é considerado o negócio jurídico no qual o proprietário, denominado senhorio, passa para o adquirente, denominado enfiteuta, o domínio útil do bem imóvel mediante o pagamento de foro anual, cuja relação tem caráter perpetuo.

A Enfiteuse é o desmembramento da propriedade, do qual resulta o direito real perpétuo em que o titular denominado de enfiteuta, assumindo o domínio útil da coisa, constituído de terras não cultivadas ou terrenos mediante a obrigação de pagar ao proprietário, o senhorio direto, uma pensão anual invariável, o foro e o laudêmio.

A enfiteuse, ou aforamento, é um direito real de gozo ou fruição de coisa alheia que desdobra em: o domínio direto (senhorio) e o domínio útil (enfiteuta). Nos terrenos de

marinha a figura persiste como regime especial previsto em legislação própria (Decreto-Lei n. 9.760/1946), aplicando-se de forma supletiva as regras do direito civil, nos termos do art. 2.038, §2º do Código Civil de 2002.

Segundo Clóvis Beviláqua (1942, p. 178), “[...] enfiteuse é o direito real de posse, uso e gozo de imóvel alheio, alienável e transmissível pela herança, conferido, perpetuamente, ao enfiteuta, obrigado a pagar uma pensão anual invariável (foro) ao senhorio direto”. Logo, no regime de aforamento, a propriedade pública do bem público não se extingue ou modifique, o bem continua sendo propriedade da União, há apenas a conveniência do Poder Público em destinar o imóvel ao particular, conforme previsto no art. 64, §2º do Decreto-lei nº 9760/46.

Nesse sentido, é possível verificar a existência de dois tipos de domínio sobre bens aforados: o domínio útil e domínio direto. O domínio útil corresponde à posse e ao direito do uso, da propriedade da União, mediante pagamento de foro, laudêmio e taxa de ocupação. O detentor do domínio útil, pode construir, doar e até transferir o domínio útil. Esta figura jurídica se apresenta quando o imóvel é dividido entre o domínio direto, pertencente ao proprietário, e o domínio útil, que pertence ao enfiteuta ou foreiro. No Brasil, o domínio útil está regulado pelo Código Civil, especialmente nos artigos 678 a 694.

Por outro lado, o domínio direto corresponde à fração da propriedade que permanece com o senhorio na enfiteuse, caracterizando-se como a titularidade da nua-propriedade do bem. Trata-se do direito real que assegura ao titular prerrogativas como a percepção do foro anual e do laudêmio, bem como o poder de fiscalização sobre o imóvel e a possibilidade de retomada da plena propriedade nos casos de extinção da enfiteuse.

Diante do exposto, aquele que concede o domínio útil é chamado de “senhorio direto” e conserva para si o domínio direto do bem, já aquele que recebe o domínio útil é chamado de “enfiteuta” ou “foreiro”, nas palavras de Edgar Carlos de Amorim (2002, p. 27):

O contrato de enfiteuse, por seu turno, biparte o domínio em domínio direto e domínio útil. O direto fica com o senhorio, enquanto o útil com o enfiteuta. Domínio direto, também conhecido por eminente, é, sem dúvida, o direito à substância da coisa, sem fazer jus o seu titular à utilidade desta. Domínio útil é o direito ao uso e gozo da coisa, podendo o seu titular transmiti-lo a outrem por ato entre vivos ou por disposição de última vontade.

Nesta toada, nos terrenos de marinha o domínio eminente pertence a União, isto é, este domínio refere-se ao poder originária do Estado sobre todas suas propriedades, permitindo-lhe, a qualquer momento, sob procedimento administrativo, reaver o terreno, mesmo que a um ocupante ou foreiro e desfazendo a enfiteuse. Diferencia-se, portanto, do domínio útil, que é conferido ao particular para possibilitar-lhe a posse, uso, gozo e até mesmo a transmissão do bem, mas sempre condicionado à prevalência do interesse estatal. Dessa forma, a União, como senhorio direto, mantém o direito de fiscalizar a utilização dos terrenos de marinha, exigir os encargos correspondentes (foro, laudêmio e taxa de ocupação) e, em hipóteses legais, retomar a plena propriedade, reafirmando a indisponibilidade e a imprescritibilidade do domínio público.

O instituto da enfiteuse nos terrenos de marinha trata-se de um desdobramento singular da propriedade, em que coexistem, de um lado, o domínio direto, pertencente à União, e de outro, o domínio útil, atribuído ao particular. Este modelo revela-se peculiar porque, ao mesmo tempo em que confere ao foreiro poderes semelhantes aos do proprietário, como construir, transmitir por herança ou alienar o domínio útil, preserva para o ente público a titularidade originária do bem, garantindo-lhe o controle sobre a destinação e exploração dessas áreas. Assim, o instituto da enfiteuse aplicado aos terrenos de marinha mantém-se como um mecanismo híbrido, situado entre o direito público e o direito privado, responsável pela proteção do patrimônio público, de forma que possibilite a preservação do imóvel, o aproveitamento econômico e social por particulares, tampouco garante a função social da propriedade.

## 2.1 ASPECTOS ESTATÍSTICOS E A FUNÇÃO ARRECADATÓRIA DOS TERRENOS DE MARINHA

De acordo com o portal do Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (BRASIL, 2025), foi estimado que atualmente existam cerca de 565 mil imóveis

pertencentes à União caracterizados como terrenos de marinha utilizados por terceiros. Deste total, sendo 44,7% no regime de aforamento e 54,3% no regime de ocupação, e 1% outros. Ainda, conforme dados do último Censo, estima-se que o conjunto seja de 2,9 milhões de imóveis.

Dessa forma, percebe-se que, a esmagadora maioria dos terrenos de marinha estão sob o regime de aforamento e ocupação. Nos terrenos de marinha, o regime de aforamento (ou enfiteuse) ocorre quando a União, proprietária do bem, concede ao particular o domínio útil do imóvel, permitindo-lhe usufruí-lo e até transferi-lo, mediante pagamento do Laudêmio. Já o regime de ocupação consiste em uma autorização precária concedida pela União, por meio de inscrição na SPU, que permite ao particular utilizar o terreno mediante pagamento da taxa de ocupação anual, mas sem a transferência de qualquer direito real sobre o imóvel, podendo a União revogar essa autorização a qualquer tempo.

A taxa de ocupação anual é cobrada pela União dos ocupantes de terrenos de marinha que estão no regime de ocupação, sendo 2% do valor do domínio pleno, pago anualmente, com base no art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987. O foro anual, devido pelos foreiros, aqueles que detém o domínio útil do regime de aforamento, corresponde a 0,6% do valor do domínio útil, também pago anualmente, conforme art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946. Já o laudêmio incide apenas na transferência onerosa do domínio útil, equivalente a 5% do valor atualizado do imóvel, excluídas as benfeitorias realizadas, nos termos do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987.

Com base em dados da SPU, nos terrenos de marinha a União arrecadou receita bruta de R\$ 3,1 bilhões (três bilhões e cem milhões de reais) entre 2019 e o início de 2024, incluindo ocupação, foro e laudêmio (FERNANDES, 2024). A SPU no Estado do Espírito Santo arrecadou por volta de R\$ 296 milhões (duzentos e noventa e seis milhões reais), entre os anos de 2019 até abril de 2024 (FERNANDES, 2024).

O regime de aforamento e de ocupação são fontes de receita para a União, são uma forma de arrecadação. À vista disso, o Estado demonstra interesse em manter ambos os regimes citados acima, uma vez que tais institutos geram alta arrecadação e contribuem para a manutenção e conservação da propriedade da União.

Ressalte-se que, embora a finalidade histórica e a lógica original desses terrenos, voltada à defesa e à proteção do território contra invasões, tenham se esvaziado ao longo do tempo, na atualidade os imóveis localizados nessas áreas possuem essencialmente valor econômico e urbanístico, prevalecendo, portanto, sua relevância patrimonial em detrimento de seu antigo caráter estratégico.

Sendo assim, resta-se evidente a alta arrecadação, em decorrência da esmagadora quantidade de ocupantes e foreiros presentes nos terrenos de marinha, que geram receita para a União. Bem como, resta-se claro o interesse da União em manter a enfiteuse nos terrenos de marinha, sem intuito de alterar essa fonte de arrecadação.

Em cenário prático, embora se trate de bem público de propriedade exclusiva da União, ao longo dos anos verificou-se a edificação de inúmeros imóveis situados em terrenos de marinha. A possibilidade de construção em tais áreas litorâneas, abrangendo praias, margens de rios, ilhas e até mesmo quedas d'água, revela-se de significativa relevância para o processo de desenvolvimento urbanístico da cidade, bem como desempenham papel essencial no desenvolvimento econômico e social das comunidades locais.

Ressalta-se que, independentemente da possibilidade de usucapião do domínio útil entre os particulares e do litígio entre os ocupantes, tais lides pouco importam para a União. Isso porque o ente federal mantém sua função arrecadatória, permanecendo o imóvel sob o regime jurídico de aforamento ou de ocupação, com a consequente exigência dos tributos devidos. Portanto, a disputa quanto ao domínio útil entre os particulares não implica qualquer resistência por parte da União, uma vez que esta continuará arrecadando, independentemente de quem seja o ocupante do bem.

Dessa forma, podemos afirmar que, atualmente, grande parte dos terrenos de marinha são ocupados por particulares, perderam sua finalidade histórica, e não atuam mais sob qualquer finalidade pública. Na prática, em maioria, as pessoas civis ocupam tais terrenos públicos, utilizam dessas terras para moradia e exploração imobiliária, bem como, usufruem e gozam do domínio útil, mediante recolhimento de imposto.

### 3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NOS TERRENOS DE MARINHA

A função social da propriedade está expressa na Constituição Federal brasileira, no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III. Esse princípio constitucional determina que a propriedade privada deve ser utilizada para atender aos interesses da coletividade. Assim, a Carta Magna exige que a propriedade cumpra algum propósito útil para a comunidade, seja moradia, geração de empregos, exploração ou produção de outros bens.

A função social da propriedade é um princípio desenvolvido à luz dos interesses sociais, e mostra-se como uma limitação do próprio direito de propriedade, o qual, assim como todos os outros direitos fundamentais, são passíveis de ponderação quando confrontados entre si.

Nas palavras de Luiz Edson Fachin (1988, p. 19):

A expressão função social corresponde a limitações, em sentido largo, impostas ao conteúdo do direito de propriedade. Tais restrições são nova feição no direito e na época contemporânea constituem matéria de vasto estudo, especialmente na seara do Direito Administrativo. Ao Direito Privado, o princípio comparece como relevante dado a compor o quadro histórico e jurídico do instituto.

(...)

A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação anti-individualista. O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável.

Em sua essência, a função social da propriedade impõe que a utilização do bem não se esgote no interesse exclusivo do proprietário, mas que promova a justiça social, a dignidade da pessoa humana, a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento equilibrado da coletividade. Ainda, o princípio reside na sua natureza de limite e finalidade imanente ao direito de propriedade, transformando-o de um direito individual absoluto em um instituto jurídico condicionado ao atendimento de valores coletivos e constitucionais.

Ainda na esfera federal, a função social da propriedade é prevista no Estatuto da Cidade, ou Lei nº 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, além de regulamentar as disposições dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Dessa maneira, a função social atua como elemento estruturante da própria legitimidade da propriedade, com caráter social, militando pelos interesses coletivos. Tampouco, o desenvolvimento econômico da comunidade, a preservação do imóvel e a proteção ao meio ambiente.

Nos dizeres de Uadi Lammego Bulos (2014, p. 616):

Função social da propriedade é a destinação economicamente útil da propriedade, em nome do interesse público. Seu objetivo é otimizar o uso da propriedade, de sorte que não possa ser utilizada em detrimento do progresso e da satisfação da comunidade.

Nesta perspectiva, a função social da propriedade apresenta natureza e essência vinculadas à sua destinação econômica útil, bem como ao desenvolvimento econômico e social da comunidade, seja por meio da produção, da atividade comercial, da moradia ou de outras formas de aproveitamento. Quando o bem não é utilizado ou sua utilização revela-se ineficaz para a realidade socioeconômica do local, verifica-se a subutilização do imóvel, que deixa de cumprir seu potencial de aproveitamento. Tal situação, além de depreciar o valor do bem, expõe a propriedade a riscos como invasões, degradação e abandono, comprometendo sua efetiva função no contexto comunitário.

Sob esse enfoque, a função social da propriedade, enquanto direito constitucionalmente assegurado, também se relaciona diretamente à concretização de outro direito fundamental de relevo: o direito à moradia. Isso porque, ao impor ao proprietário a obrigação de conferir ao imóvel uma destinação útil, evita-se que terrenos e edificações permaneçam ociosos ou abandonados, transformando-se em espaços insalubres e sem qualquer contribuição para a valorização urbana. O princípio, portanto, opera como instrumento de equilíbrio, assegurando que o uso da propriedade privada reverta em benefício coletivo.

Dessa forma, o princípio da função social legítima que o Estado exija dos proprietários, que imóveis ociosos ou subutilizados em áreas urbanas sejam aproveitados para combater o déficit habitacional. Dessa forma, ela legitima políticas públicas como o parcelamento, edificação ou utilização compulsória e a desapropriação, transformando terrenos ou edifícios abandonados em oportunidades para construir moradias de interesse social, garantindo que a propriedade privada cumpra seu papel de servir ao bem-estar da coletividade e, assim, promover o direito de todos a um lar.

O princípio da função social da propriedade impõe que, para o reconhecimento e proteção constitucional do direito do proprietário, sejam observados os interesses da coletividade e a proteção do meio ambiente, não sendo possível que a propriedade privada, sob o argumento de possuir a dupla natureza de direito fundamental e de elemento da ordem econômica, prepondere, de forma prejudicial, sob os interesses socioambientais.

Segundo Maria Helena Diniz (pg. 112), “Com isso, a função social da propriedade a vincula não só à produtividade do bem, como também aos reclamos da justiça social, visto que deve ser exercida em prol da coletividade.”. Assim, reforçando o ideal social do referido instituto, possuindo a essência do teor coletivo, militando pelos interesses sociais e coletivos.

Sendo assim, o cumprimento da função social é um dever do proprietário, o qual irá recair as obrigações de preservar o bem, respeitar à preservação e o desenvolvimento do meio ambiente. Bem como, respeitar o contexto histórico e social do imóvel, o desenvolvimento urbanístico e econômico do local da propriedade. Por fim, garantir o aproveitamento a propriedade de forma útil e produtiva.

O descumprimento da função social da propriedade acarretará sanções e cumulativas para o proprietário. De forma geral, o proprietário estará exposto a intervenções públicas, como a desapropriação, porém irá depender do Estatuto da Cidade em que o imóvel esteja situado. E, de maneira privada, o detentor estará exposto a usucapião de terceiros, a fim de garantir a utilização útil do bem, e a função social da propriedade.

Atualmente, após perda de sua destinação histórica, os terrenos de marinha configuram-se como propriedade da União, qualificando-se, portanto, como bens públicos.

De acordo com o artigo 98 do Código Civil (BRASIL, 2002), consideram-se bens públicos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, cuja utilização, destinação e aproveitamento devem atender ao interesse coletivo, seja por meio do uso comum do povo, do uso especial ou da destinação dominical. Dessa forma, por se tratar de bens públicos, os terrenos de marinha devem ser administrados de modo a assegurar o atendimento aos interesses da coletividade, promovendo o aproveitamento racional do espaço e contribuindo para o bem-estar social da população.

A função social dos bens públicos está ligada à sua destinação conforme o interesse da coletividade. Os bens de uso comum, como ruas, praças e praias, devem garantir acesso igualitário a todos os cidadãos; já os de uso especial, como prédios públicos e repartições, devem atender às necessidades administrativas e de prestação de serviços públicos. Até mesmo os bens dominicais, passíveis de alienação, devem observar critérios de utilidade pública e interesse social.

Entretanto, apesar da previsão normativa, a realidade dos terrenos de marinha atualmente revela uma série de contradições que fragilizam a efetividade de sua função social. Uma vez que, na prática, tais terrenos perderam, ao decorrer dos anos, a função social da propriedade pública, o qual consiste no atendimento aos interesses coletivos, destinação à finalidade pública específica ou uso comum do povo.

O regime jurídico da enfiteuse, aplicado nesses terrenos, tornou-se anacrônico, gerando insegurança jurídica para ocupantes. Em muitas regiões, observa-se ocupação desordenada e especulação imobiliária.

Em cenário prático, a realidade contemporânea demonstra que sua utilização tem se aproximado muito mais de uma prática arrecadatória do que de um instrumento voltado ao interesse coletivo. A cobrança de foro e laudêmio, conforme dispõe o Decreto-Lei n.º 9.760/1946, oriunda do regime enfiteutico, tornou-se um mecanismo

essencialmente fiscal, descolado de sua finalidade histórica e social, perpetuando encargos que oneram os ocupantes sem garantir contrapartidas em benefício da coletividade.

Esse caráter arrecadatário fragiliza a efetividade da função social, uma vez que os valores recolhidos não se revertem, em grande parte, para investimentos em preservação ambiental, infraestrutura costeira ou políticas públicas voltadas às comunidades litorâneas. Ao contrário, observa-se que os recursos acabam sendo absorvidos pelo orçamento geral da União, perdendo a destinação específica que poderia justificar a manutenção desse regime.

Dessa forma, a função social dos terrenos de marinha permanece comprometida, pois se distancia dos princípios constitucionais da justiça social e da destinação coletiva da propriedade pública. Enquanto prevalecer o enfoque arrecadatário sobre o interesse público, os terrenos de marinha continuarão mais a servir como fonte de receita do que como instrumento de promoção do desenvolvimento urbano sustentável e da proteção do patrimônio ambiental e social.

Os terrenos de marinha, em sua maioria, são ocupados por particulares. Assim, podemos afirmar que, grande parte dessas terras públicas se classificam como bens dominicais, uma vez que, somente integram o patrimônio da União, e não possuem destinação pública.

Nas palavras de Marrara (2017, p. 6):

Não é pelo fato de não serem afetados que o gestor público poderá abandoná-los, deixá-los sem qualquer aplicação, colocá-los de lado, permitir que eles ocasionem despesas para o Estado sem qualquer produção de benefícios. O abandono de bens dominicais é violação da moralidade administrativa, infração da boa gestão pública e, em última instância, omissão que frequentemente resulta em danos financeiros de grande monta, razão pela qual deve ser devidamente punida e censurada, inclusive pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

Contudo, mesmo os bens dominicais necessitam cumprir a função social da propriedade como bens públicos, e assumir responsabilidades de gestão pública administrativa. Isto posto, podemos verificar que essas terras públicas não cumprem

com a função social que lhe são postas, visto que, cerca de 99,5% do total dos terrenos de marinha são cedidos a terceiros ocupantes (CROQUER, 2024).

Historicamente, os terrenos de marinha haviam a função principal de proteger o patrimônio nacional, assegurar à Coroa, e depois à União, o controle estratégico da faixa litorânea e garantindo defesa militar. Esses terrenos eram uma área militar estratégica para a instalação de portos e fortalezas, a fim de barrar as invasões e fiscalização marítima. Todavia, essas funções não são mais cabíveis e úteis atualmente, assim, os terrenos de marinha permanecem à deriva, sem destinação específica ou aproveitamento devido.

A afirmação de que os terrenos de marinha cumprem a função social da propriedade revela-se uma concepção utópica e distante da realidade. Não podemos reconhecer que os terrenos de marinha realmente cumpram a função social da propriedade. Podemos dizer que não há resposta concreta para isso, a depender do caso concreto.

Como visto, o princípio da função social, exige que a propriedade, seja pública ou privada, atenda ao bem coletivo, ao desenvolvimento social e ao equilíbrio ambiental. No entanto, quando se observa a destinação e o uso efetivo dos terrenos de marinha, percebe-se que tais bens, embora pertencentes à União, não têm cumprido adequadamente essa finalidade. A mera titularidade estatal não é suficiente para garantir a concretização da função social, sobretudo diante da falta de políticas públicas que direcionem esses espaços para atender às necessidades sociais e comunitárias.

Na mesma linha, Pugliesi e Melo (2009, p. 59) afirmam que o direito de propriedade apenas é garantido quando o proprietário cumpre a função social de sua propriedade, e isso se estenderia para a União:

Completando, deve ser registrado que, diante da visão contemporânea do direito de propriedade, não será esta garantida pelo ordenamento jurídico brasileiro, se não estiver cumprindo a sua função social, o que significa que os Terrenos de Marinha e os Acrescidos de Marinha, definidos e caracterizados pela legislação, como já assinalados, só estarão tutelados quando o proprietário, ou seja, a União ou aquele que tiver legitimidade para exercer algum direito sobre o mesmo estiver cumprindo a função social na forma exposta pela Magna Lei.

As áreas de terrenos de marinha somem cerca de 24,5 mil km<sup>2</sup> (CROQUER, 2017), sendo espalhadas ao longo do extenso litoral brasileiro e também às margens de rios, mangues, córregos e lagoas. Trata-se, portanto, de um patrimônio público de relevância imensa, tanto sob o ponto de vista econômico quanto ambiental. Isto posto, a partir da amplitude de área, é difícil concretizar uma resposta quanto o efetivo cumprimento de função social da área de todas essas terras públicas.

É fato que comunidades tradicionais, como ribeirinhos, indígenas, quilombolas e pescadores, vivem desses terrenos para subsistência, extraindo deles o mínimo necessário para sua subsistência e para o exercício de suas culturas ancestrais. Essas comunidades, na prática, conferem a tais áreas uma verdadeira função social, pois nelas desenvolvem atividades produtivas, culturais e sociais de relevância pública. Todavia, a União pouco contribui para a efetivação deste princípio constitucional, mantendo essas populações em situação de insegurança fundiária, sob o risco de remoção e sem qualquer incentivo à regularização ou ao desenvolvimento sustentável. Assim, é difícil afirmar que a função social está sendo concretizada quando o poder público se omite diante de quem realmente confere utilidade social a esses espaços.

Ainda, a realidade de boa parte dos terrenos de marinha que estão localizados em áreas litorâneas urbanizadas, como na cidade de Vitória, Espírito Santo, revela um quadro de clara inversão de valores constitucionais. Em vez de serem utilizados em programas habitacionais, de inclusão social ou de preservação ambiental, muitos desses terrenos são destinados à exploração imobiliária, beneficiando grandes construtoras e empreendimentos de luxo. Essa dinâmica reforça a concentração de renda e exclui as camadas mais vulneráveis da população do acesso à terra e à moradia, contrariando os objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º da Constituição.

É inegável, portanto, que a destinação atual dos terrenos de marinha em enorme maioria, não cumprem a função social da propriedade, apenas são utilizadas para exploração comercial privada. Ou são abandonados, largados, sendo um fardo aos

cofres públicos, e muito vezes aos ocupantes menos favorecidos que não conseguem arcar com os custos de um terreno de marinha.

Outro ponto relevante diz respeito à exploração econômica e a função arrecadatória dessas terras públicas. A União utiliza os regimes de aforamento e ocupação para recolher verbas dos particulares ocupantes, pelos quais os pagam valores ao Estado para poder usufruir desses bens. No entanto, a arrecadação tributária resultante desses regimes não se converte em políticas públicas voltadas à coletividade. A preocupação central do ente público recai sobre a manutenção da receita e não sobre a destinação social da área, demonstrando um caráter eminentemente arrecadatório.

Ainda, há de se mencionar, quando se observa a dinâmica das ocupações e os litígios entre particulares sobre o domínio útil desses terrenos, constata-se uma completa indiferença da União. As disputas judiciais sobre o domínio útil não despertam do Estado, visto que a União continuará recebendo suas verbas sob regime de aforamento ou ocupação independentemente de quem ocupe a área. Essa postura reforça a percepção de que, para o Estado, a função social dos terrenos de marinha se limita à sua capacidade de gerar receitas, o que contradiz frontalmente o princípio constitucional da função social da propriedade, e indiretamente outros direitos fundamentais, como direito à moradia e dignidade humana.

Dessa forma, evidencia-se que os terrenos de marinha, embora revestidos de natureza pública, não cumprem a função social da propriedade em sua essência. Sua gestão é marcada pela ineficiência, pela omissão estatal e pela predominância de interesses econômicos privados. A ausência de uma política pública voltada à regularização fundiária, à proteção ambiental e à promoção do uso coletivo dessas áreas impede a concretização dos valores constitucionais de justiça social e solidariedade.

#### **4 A NATUREZA DO TERRENO DE MARINHA: BEM DOMINICAL**

Preliminarmente, o art. 99, I, II e III do Código Civil classificam os bens públicos, dentre eles os de uso comum, uso especial e dominicais. Os terrenos de marinha, como são bens públicos, podem ser classificados como terrenos de uso comum do povo, uso especial e dominicais.

Os terrenos de marinha de uso comum do povo são aqueles que, por sua característica intrínseca, se destinam ao uso coletivo, nesta área inexistente apropriação privada. Os institutos de ocupação e aforamento são incompatíveis e impossibilitados nesses locais. Esses terrenos de marinha de uso comum do povo, ou terrenos de marinha com interesses difusos, são locais como restingas, praias, manguezais, áreas urbanas utilizadas por toda uma coletividade ou patrimônios paisagísticos e arqueológicos.

Os bens dominicais são aqueles pertencentes ao Poder Público, todavia não possuem destinação pública específica e podem ser objeto de direito privado, como aforamento, alienação, locação ou concessão. Em outras palavras, trata-se dos bens públicos que integram o patrimônio disponível do Estado, não destinam ao uso coletivo e não atendem os interesses difusos da população. Nesta pesquisa, estudaremos os terrenos de marinha como bens dominicais, visto a ausência de finalidade pública.

Segundo Edmir Neto de Araujo (2018), os bens dominicais são:

Esses bens dominicais são os componentes do patrimônio disponível do Poder Público, não no sentido de que devam ser colocados à venda, cedidos, permutados alienados ou onerados, mas que podem ser objeto de relação patrimonial privada ou mesmo pública, por não estarem afetados ao uso comum do povo ou uso especial.

Outrossim, os terrenos de marinha são considerados bens dominicais da União pois fazem parte do seu patrimônio disponível, não possuem destinação pública imediata e podem ser explorados economicamente ou concedidos a particulares, mantendo-se o controle estatal sobre sua destinação e alienação. Essa classificação é importante porque permite à União ceder o uso desses terrenos mediante aforamento (enfiteuse),

ocupação ou autorização de uso, conservando, contudo, o domínio direto sobre o bem, apenas disponibilizando o domínio útil aos particulares.

Maria Sylvia Zanello Di Pietro (2010) classifica os Terrenos de Marinha como bens dominicais, porque podem ser objeto de exploração pelo Poder Público, para obtenção de renda. De acordo com esta autora, o repasse ao particular dá-se sob o regime de aforamento ou enfiteuse.

No instituto da enfiteuse a União tem o domínio direto, e repassa o domínio útil ao enfiteuta, mediante pagamento de foro anual, conforme rege o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Além do mais, é importante observar que os terrenos acrescidos podem pertencer tanto à União quanto ao particular: Os terrenos acrescidos, tanto se formam para o lado do mar, em acréscimo aos terrenos de marinha, como para o lado do rio, em acréscimo aos terrenos reservados. Os primeiros pertencem à União (art 20, VII, da Constituição). Os segundos podem pertencer ao particular ou constituir patrimônio público.

De acordo com o artigo 1250 do Código Civil, os acréscimos formados, sucessivamente e ininterruptamente, por depósitos e aterros naturais ao longo das margens das correntes, ou pelo desvio das águas destas, pertencem aos proprietários dos terrenos marginais, sem direito à indenização. Ademais, o art. 16, §1º do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, popularmente conhecido como Código das Águas, expressa que são públicos os terrenos acrescidos formados por aluvião.

Os Terrenos de Marinha são caracterizados como bens dominicais, consoante se depreende do art. 11, § 1º, do Código de Águas: “Art. 11. São públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou por algum título legítimo não pertencerem ao domínio particular; § 1º. Os terrenos de marinha;”

Conforme estabelecido nos artigos 127 e seguintes do Decreto-Lei nº 9.760/1946, os terrenos de marinha, por serem classificados como bens dominicais, podem ser objeto de concessões e estão sujeitos à ocupação. Nessa mesma linha, a Lei nº 9.636/1998 autoriza a celebração de contratos destinados à utilização de bens da União, como os

de ocupação, aforamento, cessão, permissão de uso, permissão de uso especial para fins de moradia e alienação.

Acerca dos bens dominicais, em concordância com o Código Civil, o Superior Tribunal Federal (STF) estabeleceu na Súmula 340 que “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 340, de 13 de dezembro de 1963). Assim, seguindo a lógica, os terrenos de marinha, sendo bens dominicais, são vedados de sofrer usucapião por se tratarem de bens públicos.

No entanto, apesar do tema da pesquisa ser a possibilidade da usucapião no domínio útil dos terrenos de marinha, ou seja, o litígio entre os particulares, há de se mencionar que há autores que defendem, de forma revolucionária, a possibilidade de usucapião em bens dominicais. Para Silvio Rocha (2005. p. 159):

[...] os arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal, devem receber interpretação conforme a Constituição e de acordo com o Princípio da Função Social da Propriedade, o que implica a releitura dos citados dispositivos da seguinte forma: os imóveis públicos de uso comum e especial não serão adquiridos por usucapião; os imóveis públicos dominicais podem ser adquiridos por usucapião urbana, rural e coletiva, previstas, respectivamente, nos arts. 183 e 191 da Constituição, arts. 9º e 10 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e arts. 1.239 e 1.240 do Código Civil.

Ainda, em sede de julgamento, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se posicionou de forma revolucionária quanto à proteção possessória dos bens dominicais. Vejamos:

RECURSO ESPECIAL. POSSE. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. BEM PÚBLICO DOMINICAL. LITÍGIO ENTRE PARTICULARES. INTERDITO POSSESSÓRIO. POSSIBILIDADE. FUNÇÃO SOCIAL. OCORRÊNCIA. 1. Na ocupação de bem público, duas situações devem ter tratamentos distintos: i) aquela em que o particular invade imóvel público e almeja proteção possessória ou indenização/retenção em face do ente estatal e ii) as contendas possessórias entre particulares no tocante a imóvel situado em terras públicas. 2. A posse deve ser protegida como um fim em si mesma, exercendo o particular o poder fático sobre a res e garantindo sua função social, sendo que o critério para aferir se há posse ou detenção não é o estrutural e sim o funcional. É a afetação do bem a uma finalidade pública que dirá se pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular. 3. A jurisprudência do STJ é sedimentada no sentido de que o particular tem apenas detenção em relação ao Poder Público, não se cogitando de proteção possessória. 4. É possível o manejo de interditos possessórios em litígio entre particulares sobre bem público dominical, pois entre ambos a disputa será relativa à posse. 5. À luz do texto constitucional e da inteligência do novo Código Civil, a função social é base normativa para a solução dos conflitos

atinentes à posse, dando-se efetividade ao bem comum, com escopo nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana . 6. Nos bens do patrimônio disponível do Estado (dominicais), despojados de destinação pública, permite-se a proteção possessória pelos ocupantes da terra pública que venham a lhe dar função social. 7. A ocupação por particular de um bem público abandonado/desafetado - isto é, sem destinação ao uso público em geral ou a uma atividade administrativa -, confere justamente a função social da qual o bem está carente em sua essência . 8. A exegese que reconhece a posse nos bens dominicais deve ser conciliada com a regra que veda o reconhecimento da usucapião nos bens públicos (STF, Súm 340; CF, arts. 183, § 3º; e 192; CC, art. 102); um dos efeitos jurídicos da posse - a usucapião - será limitado, devendo ser mantido, no entanto, a possibilidade de invocação dos interditos possessórios pelo particular . 9. Recurso especial não provido.

(STJ - REsp: 1296964 DF 2011/0292082-2, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 18/10/2016, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/12/2016 IP vol. 102 p . 209)

A presente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece que, embora os bens públicos não possam ser adquiridos por usucapião, é possível que exista posse legítima entre particulares sobre bens públicos dominicais. O julgado diferencia duas situações: quando o particular disputa a posse com o próprio Estado, em casos de mera detenção, sem direito à proteção possessória, e quando a disputa ocorre entre particulares, nesta hipótese se admite a proteção possessória por meio de interditos, isto é, ações para proteger a posse, tendo em vista a existência de uma relação de fato sobre o bem.

O STJ fundamenta essa interpretação na função social da posse. Segundo o entendimento, quando o particular ocupa um bem público dominical abandonado ou sem destinação pública, e lhe atribui uma utilização efetiva, como moradia, atividade laboral ou produção, ele passa a cumprir uma função social relevante, que faz jus a proteção jurídica. Assim, o particular pode defender sua posse, mas não adquirir a propriedade do bem. A Corte ressalta que essa proteção não se estende à usucapião, pois os bens públicos continuam imprescritíveis.

Todavia, de forma controversa à Súmula 340 do STF, há parte da jurisprudência que possui o entendimento de que, caso o bem dominical esteja abandonado, sem exercer função as atividades públicas ou qualquer outra destinação pública, será cabível a usucapião deste bem, em atendimento ao princípio da função social da propriedade, bem como, o direito à moradia.

Nesta toada, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas já enfrentou o tema, e trouxe um entendimento revolucionário e audacioso. Segundo o julgado, haveria a possibilidade de usucapir um bem dominical, haja vista ausência de destinação ao interesse público, em casos de apossamento de imóvel por longo lapso temporal, conferindo-lhe função social e direito à moradia.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. BEM PÚBLICO. IMÓVEL DOMINICAL . POSSIBILIDADE DE USUCAPIR. DIREITO À MORADIA. PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA . I – Os bens públicos dominicais são aqueles que não possuem destinação específica, apesar de compor o patrimônio do Estado II - Há a possibilidade de aquisição de imóvel dominical por meio de usucapião, haja vista não estar afetado ao serviço público, ou seja, sem destinação útil. III – Se um família apossa bem público dominical, permanecendo na posse do imóvel por longo lapso temporal, no caso em apreço por 52 (cinquenta e dois) anos, conferindo a ele sua função social, passa a ser possível adquirir o título originariamente de propriedade, principalmente se se tratar de um imóvel utilizado para fins de moradia, até porque, conforme está disposto no artigo 6º da Lei Maior, a moradia está elencada como direito fundamental da pessoa humana. IV – Apelação conhecida e provida.

(TJ-AM - AC: 02620862320098040001 Manaus, Relator.: João de Jesus Abdala Simões, Data de Julgamento: 19/06/2023, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 19/06/2023)

Veja-se, essa tese busca dar efetividade ao princípio da função social da propriedade, possibilitando que bens anteriormente destituídos de utilização adequada passem a cumprir uma finalidade socialmente relevante. Ademais, a jurisprudência em exame tem como objeto a concretização do direito à moradia, assegurando condições mínimas de habitabilidade, segurança e higiene à população, especialmente àquela que ocupa imóveis públicos ociosos, de modo a promover a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, verifica-se a observância simultânea de três princípios constitucionais fundamentais: a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, da Constituição Federal), o direito à moradia (art. 6º da Constituição Federal) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal).

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, entende que nos bens dominicais despojados de destinação pública, permite-se a proteção possessória pelos ocupantes da terra pública que venham a lhe dar função social da propriedade. Vejamos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CIVIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. BEM PÚBLICO . NATUREZA DOMINICAL. POSSE. VIABILIDADE. DESTINAÇÃO PÚBLICA . INEXISTÊNCIA. BEM NÃO AFETADO. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA . 1. Os bens públicos dominicais constituem o patrimônio disponível do Estado, pois não estão afetados a um fim público. Logo, não necessitam de desafetação para que sejam alienados. Se podem ser alienados, também podem ser apossados, o que não se confunde com a proibição de aquisição por intermédio do usucapião, que é tema diverso . 2. "Nos bens do patrimônio disponível do Estado (dominicais), despojados de destinação pública, permite-se a proteção possessória pelos ocupantes da terra pública que venham a lhe dar função social." ( REsp nº 1.296 .964/DF). Precedentes TJDFT. 3. O bem público dominical que é destinado à consecução de programa de habitações populares não tem sua destinação alterada, uma vez que não passa a servir a um fim público . Por isso, mantém sua natureza dominical. 4. O autor deve demonstrar sua posse, a prática da turbação ou do esbulho, a data do ato atentatório e a continuação da posse, de modo a ter deferida a proteção possessória, nos termos do art. 561 do Código de Processo Civil . 5. Diante da comprovação, nos autos, de que os autores exerceram a posse direta sobre o bem e da alegada perda da posse, a assegurar a pretendida reintegração, a tutela possessória deve ser assegurada. 6. Agravos conhecidos e providos para determinar a reintegração da posse aos agravantes.  
(TJ-DF 20160020263248 DF 0028199-07.2016.8.07 .0000, Relator.: ALVARO CIARLINI, Data de Julgamento: 30/08/2017, 5ª TURMA CÍVEL, Data de Publicação: Publicado no DJE : 18/09/2017. Pág.: 261/264)

Em divergência à possibilidade de usucapião da propriedade dos bens dominicais, a presente jurisprudência reconhece a proteção possessória dos ocupantes de terras públicas em desuso, com fundamento no princípio da função social da propriedade.

As recentes jurisprudências acima expostas revelam-se inovadoras e revolucionárias ao ordenamento jurídica, na medida em que se contrapõem à Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, ao artigo 183, §3º da Constituição Federal e artigo 102 do Código Civil. Ademais, os entendimentos modernos demonstram caráter sensível e maleável do Poder Judiciário à aplicação da lei ao caso concreto, pautada nos princípios constitucionais da função social da propriedade, do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana.

## **5 DA POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL NOS TERRENOS DE MARINHA: CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

O instituto da usucapião transcende a esfera da propriedade imobiliária, conforme dispõem os artigos 1.379 e 1.391 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002). Tais dispositivos abrangem não apenas o direito à propriedade, mas também outros direitos reais, como servidão e usufruto, suscetíveis de aquisição por meio da usucapião. Bem como, encontra-se previsto nos arts. 183 e 191 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e nos arts. 1.238 a 1.244 do Código Civil (BRASIL, 2002), além de outras normas mais específicas, como a Lei n.º 10.257, de 10 julho de 2001, popularmente conhecido como o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Para Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2019, p. 112), “A usucapião é modo originário de aquisição de propriedade em razão da posse prolongada da coisa, preenchidos os demais requisitos legais [...]”. Essa modalidade de aquisição busca conferir segurança jurídica ao possuidor de boa-fé e promover a regularização fundiária, efetivando, assim, o princípio constitucional da função social da propriedade.

A usucapião garante o direito à propriedade ao particular, reconhecendo o exercício da posse mansa, pacífica, ininterrupta e com animus domini, como meio para adquirir a propriedade. Ainda, o instituto visa a regularização da propriedade e a segurança jurídica.

Ademais, o instituto da usucapião revela-se essencial para a efetivação do direito à moradia, sobretudo em favor das populações de baixa renda que ocupam imóveis abandonados ou subutilizados. A partir dessa ocupação, observa-se a valorização do local, a realização de benfeitorias e a utilização produtiva do bem, conferindo-lhe função social e contribuindo para o desenvolvimento urbano e social da comunidade.

Além do mais, a usucapião supre a falha da propriedade em cumprir com a função social da propriedade, daquele imóvel antes não utilizado. A função social da propriedade deve ser utilizada de forma a atender os interesses difusos, às necessidades sociais e econômicas da região, promovendo o fomento urbanístico e a busca à justiça social.

Diante do exposto, percebe-se que a usucapião possui importância inegável no que tange à aquisição de direitos fundamentais, como o direito à propriedade, à moradia, e a dignidade da pessoa humana.

Entretanto, como dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu expressamente a impossibilidade de usucapião de bens públicos em seus artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único. Ademais, a Súmula 340 do STF (BRASIL, STF, Súmula nº 340. Brasília, DF, 13/12/1963) consiste que “Desde a vigência do código civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021, p. 769) reforça que “São, portanto, características dos bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.” Assim, evidenciando a proteção jurídica conferida aos bens públicos, ao afirmar que são inalienáveis e, por consequência, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de oneração.

Nesse sentido, destaca-se que os terrenos de marinha são classificados como bens públicos, razão pela qual, em tese, não estariam sujeitos à usucapião, independentemente da ausência de destinação pública ou do atendimento à função social da propriedade. Todavia, conforme exposto anteriormente, tais bens enquadram-se na categoria dos bens dominicais, desprovidos de finalidade pública específica. Além do mais, sua função histórica original perdeu relevância, assumindo, na atualidade, caráter predominantemente arrecadatário.

Como visto anteriormente, o último Censo aponta que a esmagadora parte dos terrenos de marinha sejam ocupados por particulares, o que demonstra a presença significativa de particulares que gozam o domínio útil sobre bens pertencentes à União. Entretanto, é notório que esses ocupantes enfrentam insegurança jurídica, em razão da inadequação do ordenamento legal frente às realidades urbanísticas e sociais das regiões litorâneas e ribeirinhas.

Diante do exposto, a discussão central do presente trabalho recai sobre a possibilidade da aplicação da usucapião do domínio útil em terrenos de marinha, em virtude dos princípios fundamentais, como direito à moradia e a função social da propriedade. Ainda que, os bens públicos não são passíveis de usucapião.

A usucapião do domínio útil terrenos de marinha é uma interpretação da função social da propriedade, tendo em vista que tais bens públicos não desempenham função social, histórica ou qualquer destinação pública relevante, limitando-se atualmente à finalidade arrecadatória.

No entanto, existem autores que defendem a possibilidade que defendem que é possível bens públicos com fundamento do cumprimento da função social da propriedade, segundo Gonçalves (2012, p. 235):

[...] Alguns poucos autores, no entanto, sustentam ser possível usucapir bens públicos, ao fundamento de que tais bens devem cumprir sua função social, consagrada na Constituição Federal. Esta não isenta os referidos bens do dever de cumprir função social. Não é concebível, aduzem, que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, exonerando os bens públicos de tal mister.

Todavia, a usucapião dos bens públicos não são pautas da presente pesquisa. Porém, veja-se como o autor, defende o mesmo fundamento, de que os bens públicos devem cumprir com a função social da propriedade, e tais terrenos não podem se excluir deste dever.

A União, na qualidade de titular dos terrenos de marinha, possui o dever constitucional de assegurar que tais bens atendam à função social da propriedade, princípio consagrado nos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Todavia, constata-se que, em grande parte, esses imóveis não cumprem qualquer finalidade pública ou coletiva. Muitos terrenos de marinha permanecem subutilizados, ou são explorados apenas com finalidade arrecadatória, desprovidos de políticas voltadas ao uso social, habitacional ou comunitário. Tal conduta revela uma incongruência entre a titularidade pública e a ausência de destinação social, configurando evidente afronta aos princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia digna.

Observa-se, ainda, que a efetiva utilização desses bens públicos tem ocorrido, em sua maioria, por meio da atuação espontânea de particulares que, ao longo dos anos, passaram a ocupar e explorar tais áreas, conferindo-lhes apenas utilidade privada e não propriamente finalidade pública. Esses ocupantes, movidos por interesses individuais, sejam habitacionais, comerciais ou patrimoniais, acabam por evidenciar a omissão da União em assegurar a destinação social dos terrenos de marinha. Assim, embora tais ocupações revelem uma consequência prática diante da ausência de finalidade pública, não se pode confundir o aproveitamento particular com o cumprimento da função social da propriedade pública, no qual, em tese, deveria atender o interesse coletivo e observar a destinação pública do bem.

Dessa forma, a possibilidade de reconhecimento da usucapião do domínio útil dos terrenos de marinha deve ser compreendida como uma interpretação prática e constitucional do princípio da função social da propriedade. Trata-se de uma tentativa de adequar o regime jurídico desses bens públicos à realidade fática e urbanística contemporânea, conciliando o interesse patrimonial da União com a necessidade de regularização fundiária e de promoção do direito à moradia. Tal compreensão busca superar a dicotomia entre o conceito teórico dos terrenos de marinha e sua ausência de destinação social, como bem público, oferecendo uma solução jurídica rápida e prática capaz de promover segurança jurídica, desenvolvimento urbano ordenado e valorização do uso social da propriedade.

Portanto, sustentar a possibilidade de usucapião do domínio útil dos terrenos de marinha não implica negar a natureza pública desses bens, mas, sim, reconhecer que a realidade de parte dessas terras públicas, não cumprem a função social que lhes é constitucionalmente imposta, como bem público. A inércia da União em destinar adequadamente tais imóveis a finalidades públicas ou a projetos de interesse coletivo representa uma violação aos princípios constitucionais que regem a propriedade e a moradia. Nesse sentido, a usucapião do domínio útil apresenta-se como instrumento legítimo de efetivação dos direitos fundamentais e de realização da justiça social, harmonizando o regime jurídico dos bens públicos com a realidade social e urbana brasileira.

A possibilidade de usucapir o domínio útil em terrenos de marinha, é uma questão jurídica recente nos Tribunais, que vêm geralmente alta repercussão e discussões acaloradas. Inclusive, o tema abordado possui certa resistência teóricas, em virtude da inalienabilidade e a impossibilidade de usucapir bens públicos.

Contudo, cumpre salientar que a presente discussão não se refere à possibilidade de usucapião da propriedade plena pertencente à União, tendo em vista a vedação expressa à aquisição de bens públicos por usucapião, nos termos do artigo 183, §3º, e do artigo 191, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. O foco da análise incide sobre a possibilidade jurídica da usucapião do domínio útil. Isto é, usucapião da posse entre particulares, desvinculada da transferência do domínio direto, que permanece inalienável e imprescritível na titularidade da União.

À luz dessa interpretação, renomados Tribunais entendem a possibilidade da aplicabilidade da usucapião em domínio útil em terrenos de marinha, vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL . TERRENO DE MARINHA. REGIME DE AFORAMENTO. POSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO . 1. Apelação interposta pela União em face de sentença, nos seguintes termos: "(...) Isto posto, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na inicial, para reconhecer e declarar em favor da autora Neusa Dimovis o domínio útil da unidade autônoma consistente no apartamento n. 1307, localizado no 13º andar do Bloco A do Edifício Internacional, situado na Avenida Manoel da Nóbrega, 1835, em São Vicente, com área privativa de 23,16m<sup>2</sup>, área bruta de 29,62m<sup>2</sup>, cabendo-lhe a fração ideal de 3,52m<sup>2</sup> ou 0,1479% no terreno e demais coisas de uso comum e propriedade comum. Tal imóvel consta da transcrição n. 64 .692 do CRI de São Vicente, e está cadastrado na SPU sob o RIP n. 71210000862-12. Condeno a União, única a contestar o feito, ao pagamento de honorários advocatícios ao réu, no montante correspondente a 10% sobre o valor dado à causa, devidamente atualizado. Custas ex lege . Após o trânsito em julgado, expeça-se mandado ao Oficial de Registro de Imóveis de São Vicente, para registro desta sentença. P.R.I ." 2. No caso dos autos, consta que o imóvel encontra-se cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União (RIP nº 7121 0000862-12), em regime de aforamento, para José Toniolo Sobrinho, ou seja, o requerido. 3. A jurisprudência de nossos tribunais diferencia a mera ocupação (irregular) do regime de aforamento, para fins de apreciação da declaração de usucapião de domínio útil, rejeitando-a na hipótese de ocupação e aceitando-a na hipótese de aforamento . 4. É possível a aquisição do domínio útil dos terrenos de marinha em regime de aforamento, via usucapião, desde que a ação seja movida contra particular, até então enfiteuta, contra quem ocorrerá a prescrição aquisitiva, sem atingir o domínio direto da União. 5. Apelação desprovida . (TRF-3 - ApCiv: 50002032920184036141 SP, Relator.: Desembargador Federal HELIO EGYDIO DE MATOS NOGUEIRA, Data de Julgamento: 19/12/2019, 1ª Turma, Data de Publicação: e - DJF3 Judicial 1 DATA: 09/01/2020)

Percebe-se que, o Tribunal Regional Federal da 3ª região entende que nos casos que o imóvel se encontra cadastrado na Secretaria do Patrimônio, em regime de aforamento, é possível a aquisição do domínio útil dos terrenos de marinha em regime de aforamento, via usucapião, desde que a ação seja movida contra particular. Em outros termos, o entendimento do exímio Tribunal destaca o tema em análise, sendo esse, a possibilidade da aplicação da usucapião do domínio útil em terrenos de marinha. Ademais, vejamos outra jurisprudência no mesmo sentido, a fim de solidificar a defesa, pertinência e hodiernidade do referido tema:

PROCESSO CIVIL . USUCAPIÃO. BEM PÚBLICO. TERRENO DE MARINHA. CONVERSÃO EM USUCAPIÃO DE DOMÍNIO ÚTIL . EXISTÊNCIA DE ENFITEUSE. POSSIBILIDADE. SENTENÇA ANULADA. 1 . Trata-se de ação de usucapião de domínio útil em face da UNIÃO FEDERAL e de ABIGAIL GOMES QUEIRÓZ a fim de que seja reconhecida, a usucapião do domínio útil do imóvel localizado na Rua Hesperia, nº 24, fundos, Manginhos/RJ, CEP 21.050-040, com a determinação de transcrição d a sentença no Registro de Imóveis, ressaltando-se a existência de enfiteuse sobre o referido imóvel. 2. A sentença indeferiu a petição inicial e julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, com fulcro no inciso VI, do artigo 485, do CPC/15, sem custas judiciais em razão da gratuidade de justiça e sem honorários, ante a ausência de relação processual formada, fundamentando-se na súmula de nº . 340, do Excelso Supremo Tribunal Federal que estabelece que: "Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião". 3. A insatisfação manifestada na apelação merece ser provida, na medida em que a jurisprudência é pacífica, no sentido de ser viável a usucapião do domínio útil de imóveis públicos, desde que já exista enfiteuse sobre o imóvel, em favor do particular, o que é o caso da presente ação. Veja-se o entendimento do STF, in verbis: Usucapião de domínio útil de bem público (terreno de marinha) . (...) O ajuizamento de ação contra o foreiro, na qual se pretende usucapião do domínio útil do bem, não viola a regra de que os bens públicos não se adquirem por usucapião. (STF, 2ª Turma, RE 218324 A gR, Relator Min. Joaquim Barbosa, em 20/04/2010). 4 . Anula-se a sentença, a fim de que seja dado prosseguimento à ação de usucapião, estabelecendo-se a relação processual, com a citação da União Federal. 5. Recurso conhecido e provido.

(TRF-2 - AC: 01411342120154025101 RJ 0141134-21 .2015.4.02.5101, Relator.: JOSE EDUARDO NOBRE MATTA, Data de Julgamento: 14/03/2018, 5ª TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 16/03/2018)

Nesse sentido, observa-se que, as jurisprudências citadas sustentam a base teórica do presente trabalho, decidindo no sentido da possibilidade da aquisição do domínio útil dos terrenos de marinha em regime de aforamento, via usucapião, desde que a ação seja movida contra particular, até então enfiteuta, contra quem ocorrerá a prescrição aquisitiva, sem atingir o domínio direto da União.

Diante do exposto, a aplicação da usucapião sobre o domínio útil de terrenos de marinha deve ser analisada à luz do princípio da função social da propriedade, que orienta todo o sistema jurídico contemporâneo. Embora tais terrenos sejam bens públicos da União, a figura do aforamento estabelece uma separação entre o domínio direto, pertencente ao ente público, e o domínio útil, exercido pelo particular.

Além disso, reconhecer a possibilidade da usucapião do domínio útil contribui para a regularização fundiária e para a efetivação de direitos fundamentais, como o direito à moradia e a função social da propriedade. A negação automática desse instituto, com base apenas na natureza pública da propriedade, pode gerar efeitos sociais negativos e perpetuar a informalidade na ocupação em terrenos de marinha.

Por fim, a ausência de previsão legal, e o pensamento teórico conservador, observando apenas a inalienabilidade do bem público, assim, ignorando o conceito teórico do domínio útil e do regimento de aforamento, que divergem da propriedade e domínio direto. Ante exposto, o presente trabalho sustenta a possibilidade da aplicabilidade da usucapião do domínio útil em imóveis de terreno de marinha, à luz da proteção da função social da propriedade e das jurisprudências apresentadas e consolidadas.

## 5.1 PEC DA PRAIA

Diante da multiplicidade de conflitos judiciais envolvendo terrenos de marinha, da insegurança jurídica, do descumprimento da função social da propriedade dos bens públicos, e da instabilidade prática quanto à sua utilização e ocupação, o Congresso Nacional identificou a necessidade urgente de reavaliar o regime jurídico dos terrenos de marinha, revisar e atualizar a disciplina constitucional desses bens.

Diante desse contexto, surge a Proposta de Emenda à Constituição nº 39/2011, conhecida como PEC da Praia, o projeto propõe a transferências de terrenos à beira-mar aos estados, municípios e ocupantes particulares (BRASIL, 2011).

Segundo a ementa da proposta, a PEC “revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o §3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis” (BRASIL, 2011). O objetivo é eliminar a duplicidade dominial e adequar o regime desses bens à realidade socioeconômica e urbana das regiões costeiras, onde a ocupação é consolidada há décadas por particulares e pelo próprio poder público.

Como dito anteriormente, os terrenos de marinha são bens dominicais, não estão submetidos à finalidade pública, apenas integram o patrimônio da União. Tampouco, tais terrenos perderam destinação histórica, de proteção ao território brasileiro. Dessa forma, atualmente, os terrenos de marinha, como bens dominicais, não cumprem a função social da propriedade de bens públicos.

Ainda, as referidas terras públicas possuem uma função mais arrecadatória, uma vez que, a grande maioria das áreas estão ocupadas por detentores do domínio útil, que recolhem a taxa de ocupação, taxa de aforamento e laudêmio, em transferências de propriedade. E, esses ocupantes utilizam desta propriedade para moradia, exploração e movimentação do setor imobiliário, os terrenos em questão não são mais utilizados para o uso comum da sociedade, não atendendo os interesses difusos.

O Congresso visa promover, por consequência, a função social efetiva desempenhada por tais áreas, ajustando o ordenamento à realidade prática e à necessidade de garantir segurança jurídica a ocupantes de boa-fé. A propriedade, como preceitua a Constituição Federal, deve sempre atender à sua função social, conforme o artigo 5º, inciso XXIII, e o artigo 170, inciso III, da Carta Magna.

Portanto, a PEC da Praia representa um esforço político-jurídico para redefinir o papel e a destinação dos terrenos de marinha no ordenamento jurídico brasileiro. Ao propor à transferência da propriedade para os estados, municípios e ocupantes, o Congresso Nacional busca estabilizar o regime jurídico dessas áreas, eliminar a insegurança que há décadas aflige possuidores e ocupantes e, sobretudo, adequar a estrutura dominial à função social da propriedade, garantindo segurança jurídica, eficiência administrativa e justiça social nas regiões costeiras.

Sob uma perspectiva crítica, é possível afirmar que a PEC da Praia, ao propor a transferência da titularidade a entes federativos ou a particulares, não fragiliza o patrimônio público, mas sim o requalifica à luz da função social da propriedade. Ao reconhecer que muitas dessas áreas são ocupadas há décadas por famílias, comunidades tradicionais e atividades produtivas essenciais, a proposta permite a concretização do direito à moradia, da dignidade da pessoa humana e da justiça social, fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, e art. 3º, I e III, da CF/88).

Além disso, ao promover a regularização dominial, a PEC favorece a eficiência administrativa e o desenvolvimento urbano sustentável, transferindo a gestão dos terrenos para quem de fato possui condições de administrá-los de forma compatível com os interesses locais. Dessa forma, a proposta se revela um instrumento de efetivação prática da função social da propriedade pública, convertendo uma situação de conflito em um mecanismo de inclusão jurídica e social, que fortalece o princípio da segurança jurídica e o ideal de justiça distributiva.

Assim, conclui-se que a PEC da Praia promove o cumprimento da função social dos terrenos de marinha, ao buscar integrar o domínio público à realidade social e econômica contemporânea, conciliando o interesse coletivo com a valorização da propriedade como instrumento de cidadania e desenvolvimento.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo central analisar a possibilidade da aplicabilidade da usucapião do domínio útil em terrenos de marinha, à luz do princípio constitucional da função social da propriedade, e demonstrar a viabilidade jurídica dessa possibilidade, mediante jurisprudências expostas.

Os terrenos de marinha, conforme previsto no artigo 20, inciso VII, da Constituição Federal, são bens pertencentes à União e classificados, em maioria, como bens dominicais, uma vez que não possuem destinação pública específica e integram o patrimônio disponível do Estado. Diferentemente dos bens de uso comum do povo ou de uso especial. Neste trabalho, demos enfoque aos terrenos de marinha como bens dominicais.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, foi possível constatar que os terrenos de marinha, apesar de sua natureza pública e da titularidade da União, não cumprem, em grande parte, o referido princípio constitucional atribuído no art. 5º, inciso XXII da Carta Magna.

Assim, podemos observar que tais terras públicas não servem à finalidades públicas, sociais ou ambientais, essas áreas têm sido predominantemente utilizadas para fins arrecadatórios e exploradas economicamente por particulares e grandes empreendimentos, em uma dinâmica que privilegia interesses privados e ignora a destinação coletiva que deveria orientar o uso dos bens públicos.

Historicamente, os terrenos de marinha foram instituídos com finalidades estratégicas e de proteção nacional, especialmente voltadas à defesa costeira e ao controle das faixas litorâneas. Contudo, a função original se perdeu com o tempo, e o instituto permaneceu praticamente inalterado, conservando uma estrutura jurídica anacrônica que já não se justifica na atualidade. Hoje, o regime de aforamento e ocupação, previsto no Decreto-Lei nº 9.760/1946 e na Lei nº 9.636/1998, converteu-se essencialmente em um instrumento arrecadatório, desprovido de sentido social.

A função social da propriedade, impõe que o uso da propriedade, seja ela pública ou privada, tenha alguma utilidade à sociedade, seja produção, trabalho, moradia, entre outros, bem como, atenda ao bem coletivo e promova justiça social. Todavia, quando se observa a destinação e o uso efetivo dos terrenos de marinha, percebe-se que o Estado brasileiro falha em cumprir esse princípio constitucional. Dentro dessa perspectiva, torna-se evidente que os terrenos de marinha, em sua maioria, não cumprem com a função social da propriedade.

A partir dessa constatação, a usucapião do domínio útil surge como um instrumento prático para a concretização da função social da propriedade, bem como, a usucapião do domínio útil entre particulares é uma interpretação para cumprimento do referido princípio. Diferentemente da usucapião da propriedade plena, a usucapião do domínio útil não transfere a titularidade do bem público, mas reconhece o direito do particular que, de forma contínua, pacífica e com finalidade social, exerce posse sobre o imóvel aforado.

A discussão sobre a possibilidade da usucapião do domínio útil nesses terrenos surge, portanto, como uma tentativa de conciliar a realidade fática com a justiça social. Ainda que o domínio direto permaneça sob a titularidade da União, o reconhecimento da prescrição aquisitiva do domínio útil permitiria ao particular consolidar juridicamente o direito sobre a porção que ocupa e utiliza de forma contínua, pacífica e produtiva. Essa possibilidade não representa afronta ao patrimônio público e resistência da União, mas, ao contrário, uma forma de adequá-lo à sua função social, assegurando que o bem cumpra um papel socialmente útil.

A análise jurisprudencial, aponta uma gradual abertura ao reconhecimento de situações em que a usucapião do domínio útil nos terrenos de marinha pode ser admitida, quando se trata de litígios entre os particulares. Tal compreensão reflete uma evolução interpretativa do direito, que passa a valorar não apenas o aspecto formal e normativo do bem público, mas a interpretação do litígio concreto, a fim que se assegure o cumprimento da função social, ainda, trazendo segurança jurídica e regularidade jurídica aos ocupantes.

Conclui-se, assim, que a possibilidade da aplicabilidade da usucapião do domínio útil em terrenos de marinha representa não apenas uma discussão jurídica, mas também uma reflexão sobre a necessidade de efetivação da função social da propriedade, e assim, promovendo segurança jurídica, inclusão social e o desenvolvimento das comunidades tradicionais que neles subsistem.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 0262086-23.2009.8.04.0001**. Relator: João de Jesus Abdala Simões. Julgado em 19 jun. 2023. Terceira Câmara Cível. Diário da Justiça do Estado do Amazonas, Manaus, 19 jun. 2023.

AMORIM, Edgar Carlos de. **A enfiteuse à luz do novo código civil**. 2.ed. Rio de Janeiro, RJ: ABC, 2002.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo** . 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. E-book. pág.1243. ISBN 9788553601578. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553601578/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

ASCENÇÃO, José de Oliveira. **Direito civil: reais**. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2000. 1 v.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. 4. ed. São Paulo: Freitas Barros, 1942.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2011**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-39-2011-cd>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 ago.2025.

BRASIL. **Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm). Acesso em: 08 set.2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre o aforamento e a ocupação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1987. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2398.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2398.htm). Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm). Acesso em: 02 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 02 de nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponíveis em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em: 02 de nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 08 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.** Terrenos de marinha. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/terrenos-de-marinha>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**, de 13 de dezembro de 1963. Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 dez. 1963. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. 5ª Turma Especializada. **Apelação Cível n. 0141134-21.2015.4.02.5101**, rel. Des. Fed. José Eduardo Nobre Matta, j. 14 mar. 2018, publ. 16 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 1ª Turma. **Apelação Cível n. 5000203-29.2018.4.03.6141/SP**, rel. Des. Fed. Hélio Egydio de Matos Nogueira, j. 19 dez. 2019, publ. 9 jan. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 8ª ed. Ed. Saraiva. 2014.

DI PIETRO, M. **Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Direito das Coisas Vol.4 - 38ª Edição 2024** . 38. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. pág.112. ISBN 9788553622429. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553622429/>. Acesso em: 07 jun. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 0028199-07.2016.8.07.0000.** Relator: Álvaro Ciarlini. Julgado em 30 ago. 2017. 5ª Turma Cível. Diário da Justiça Eletrônico do Distrito Federal, Brasília, DF, 18 set. 2017, p. 261-264.

FACHIN, Luiz Edson (coord.). **Repensando fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2000.

FERNANDES, Vilmar. Venda de imóveis de marinha no ES garante receita de 100 anos de taxas à União. **A Gazeta**, Vitória, 26 jun. 2024. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/colunas/vilmar-fernandes/venda-de-imoveis-de-marinha-no-es-garante-receita-de-100-anos-de-taxas-a-uniao-0624>. Acesso em: 15 out. 2025.

G1. PEC das Praias: veja quantos terrenos de marinha existem por cidade e quem administra. **G1 – Política**, 9 jun. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/06/09/pec-das-praias-veja-quantos-terrenos-de-marinha-existem-por-cidade-e-quem-administra.ghtml> . Acesso em: 8 nov. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil – Direito Reais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 5.

MARRARA, Thiago. **Uso de bem público**. In: ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 8 nov. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025** . 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. pág.767. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025** . 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. pág.772. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 31 maio. 2025.

PUGLIESE, Roberto J.; MELO, Lia dos Reis. **Dos Terrenos de Marinha e Seus Acrescidos**. São Paulo: Letras Jurídicas Editora, 2009.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **A função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antônio. **Curso de terrenos de marinha e seus acrescidos: laudêmio, taxa de ocupação e foro**. 2. ed. São Paulo: Pílares. 2016.