



## **A USUCAPIÃO EM TERRENOS DE MARINHA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA PARA O ENFITEUTA**

*ADVERSE POSSESSION IN LAND WITHIN MARINE LANDS AS A  
GUARANTEE INSTRUMENT OF ACCESS TO JUSTICE FOR THE  
LEASE HOLDER*

*RICARDO GORETTI<sup>1</sup>*

*THALITA LYZIS SILVA VIANA MARIANTE<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO. 2 A RELAÇÃO CONTEMPORÂNEA ENTRE A USUCAPIÃO E A NOVA COMPREENSÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. 3 AQUISIÇÃO POR USUCAPIÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA NOVA CONCEPÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA. 4 TERRENOS DE MARINHA E SEUS REGIMES. 5 A POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO POR USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL DE IMÓVEL PÚBLICO PARA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA. 6 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

---

<sup>1</sup> Doutor, mestre, especialista em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Espírito Santo; graduado em Direito pela FDV; diretor acadêmico da FDV; professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais (PPGD) da FDV – Mestrado e Doutorado; professor de Resolução de Conflitos dos Cursos de Graduação e Especialização em Direito da FDV; líder do grupo de pesquisa “Políticas Judiciárias e Desjudicialização” do PPGD/FDV; advogado. Contato: ricardogoretti@fdv.br. Cel.: 27 99946-1167.

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Espírito Santo. Membro do grupo de pesquisa “Políticas Judiciárias e Desjudicialização” CNPq-FDV. Membro da Comissão de Direito Registral e Notarial da OAB/ES, especialista (MBA) em Direito Civil e Processo Civil pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), especialista (MBA) em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Advogada graduada pela FDV. E-mail: thalitasm.adv@gmail.com. Cel.: 27 99637-1073.

**RESUMO:** O estudo examina a possibilidade de aplicação da aquisição por usucapião em imóveis públicos, especialmente terrenos de marinha, como forma de facilitar o acesso à justiça, analisando a interpretação dos arts. 183, parágrafo 3º e 191, parágrafo único, ambos da Constituição Federal de 1988, além da legislação ordinária vigente e sumular. Originado das dificuldades enfrentadas pelas partes no trâmite de reconhecimento da aquisição por usucapião nesses casos, o interesse foi aprofundado em meio a estudos sobre o conjunto de medidas de combate ao obstáculo processual ao acesso à justiça concebido por Cappelletti e Garth em meio ao Movimento Universal de Acesso à Justiça. A abordagem multidisciplinar combina Direito Constitucional e Civil, destacando o acesso à justiça como elemento central. O estudo adota o método hipotético-dedutivo de Popper, enfocando a falseabilidade e usando pesquisa bibliográfica, legislativa, jurisprudencial e doutrinária. Trabalha-se com a hipótese de que a ampliação da interpretação dos arts. 181 e 193 da Constituição Federal, de 1988, bem como do art. 102 do Código Civil de, 10 de janeiro de 2002 e Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, de forma a viabilizar a aquisição por usucapião do domínio útil sobre imóvel público resultará em uma facilitação significativa do acesso à justiça. O texto explora medidas de acesso à justiça e simplificação de procedimentos judiciais. A conclusão destaca argumentos relevantes, enfatizando a importância da aplicação do acesso à justiça nos casos em estudo e sua relevância contemporânea.

**PALAVRAS-CHAVE:** usucapião; bens públicos; terreno de marinha; acesso à justiça.

**ABSTRACT:** The study examines the possibility of applying acquisition by adverse possession to public properties, especially federal maritime land, as a means to facilitate access to justice, analyzing the interpretation of Articles 183, paragraph 3, and 191, sole paragraph, both of the 1988 Federal Constitution, in addition to the current statutory and case law. Arising from the difficulties faced by parties in the process of recognizing acquisition by adverse possession in these cases, the interest was deepened amidst studies on a set of measures to combat procedural barriers to access to justice conceived by Cappelletti and Garth within the Universal Access to Justice Movement. The multidisciplinary approach combines Constitutional and Civil Law, emphasizing access to justice as a central element. The study adopts Popper's hypothetical-deductive method, focusing on falsifiability and using bibliographical, legislative, jurisprudential, and doctrinal research. It operates with the hypothesis that expanding the interpretation of Articles 183 and 191 of the 1988 Federal Constitution, as well as Article 102 of the 2002 Civil Code and Supreme Federal Court Ruling 340, in a way that enables the acquisition of adverse possession of the beneficial domain over public property will result in a significant facilitation of access to justice. The text explores measures for improving access to justice and the simplification of judicial procedures. The conclusion highlights relevant arguments, emphasizing the importance of applying access to justice in the cases under study and its contemporary relevance.

**KEYWORDS:** Adverse possession; public assets; federal maritime land; access to justice.

## 1 INTRODUÇÃO

O propósito da presente análise consiste em examinar se a não aplicação ao domínio útil da restrição de aquisição por usucapião de imóveis públicos pode ser vista como uma abordagem que facilita o acesso à justiça, diante da literalidade dos arts. 183 e 191 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), bem como do art. 102 do Código Civil de 2002 (CC/02) e Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal (STF).

O interesse em empreender este estudo sobre o acesso à justiça relacionado ao Direito Civil originou-se a partir da análise das adversidades enfrentadas pelas partes ao buscarem o reconhecimento da aquisição por usucapião do domínio útil de imóveis públicos, especialmente em casos envolvendo terrenos de marinha. Mesmo quando presentes todos os requisitos para o reconhecimento da aquisição por usucapião, a restrição interpretativa da legislação vigente pode acarretar obstáculos e morosidade

A motivação para a realização deste estudo sobre o acesso à justiça no contexto do Direito Civil provém tanto das dificuldades enfrentadas na prática da advocacia diária, que depara com os desafios intrínsecos ao sistema judiciário, quanto do interesse profundamente despertado por meio de estudos iniciados no grupo de pesquisa sobre Políticas Judiciárias e Desjudicialização, pertencente ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV).

A pesquisa em questão apresenta uma perspectiva multidisciplinar ao entrelaçar-se com dois campos do conhecimento jurídico. Em primeiro lugar, está relacionada ao Direito Constitucional, pois enfatiza o direito de acesso à justiça como um direito fundamental que servirá como orientação ao reexame da forma de aplicação dos arts. 183 e 191 da CF/88, bem como do art. 102 do CC/02 e da Súmula 340 do STF. Por outro lado, a pesquisa também se conecta ao campo do Direito Civil, pois se concentra primordialmente na temática do direito de posse e propriedade. A usucapião é um procedimento essencial no âmbito civilista e a flexibilidade interpretativa da restrição legal imposta de forma a viabilizar a aquisição por usucapião do domínio útil de imóveis públicos pode ser

de grande interesse por acarretar maior celeridade, eficiência e acessibilidade às partes, principalmente em casos que envolvem edificações sobre terrenos de marinha.

Dessa forma, a pesquisa abrange diversas dimensões jurídicas, unindo o Direito Constitucional ao Direito Civil, com o direito do acesso à justiça como um elemento unificador e catalisador para explorar novas perspectivas que favoreçam o combate ao obstáculo processual para o reconhecimento da aquisição por usucapião do domínio útil de imóvel público.

Sobre os terrenos de marinha, o foreiro possui o domínio útil do bem, podendo usufruir dele como bem quiser, bem como transmiti-la por herança, aliená-la, doá-la, sem que esses negócios jurídicos interfiram na titularidade da propriedade do bem, que continuará a pertencer à União. Nesse contexto, é evidente que a argumentação apresentada fortalece a ideia de que a realização do reconhecimento da aquisição por usucapião do domínio útil de imóveis públicos não coloca em voga a propriedade do ente público sobre o bem. Portanto, na medida em que a propriedade do bem permanece com o poder público seria possível sim a aplicação da usucapião, seja pela via judicial, seja extrajudicial, sobre o domínio útil do bem público, sendo, nesse caso, a usucapião contra o terceiro particular titular da enfiteuse e não contra a União.

A restrição legal imposta que proíbe a aquisição por usucapião sobre imóveis públicos, mesmo quando presentes todos os requisitos necessários para o seu reconhecimento, necessita ser analisada sob a perspectiva do direito de acesso à justiça. Isso é particularmente relevante porque a não interferência na titularidade da propriedade sobre o bem e a necessidade de respeito ao princípio da função social da propriedade contradizem inteiramente as razões restritivas apresentadas pelo legislador. Nesse contexto, a investigação em questão buscou analisar de maneira mais detalhada a viabilidade de possibilitar o reconhecimento da aquisição por usucapião do domínio útil sobre imóvel público em situações específicas, abrindo caminho para um acesso mais abrangente e efetivo à justiça.

Assim, a pesquisa se dedicou a atribuir resposta para o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a interpretação dos arts. 181 e 193 da CF/88, bem

como do art. 102 do CC/02 e da Súmula 340 do STF deveria ser ampliada para viabilizar a aquisição por usucapião do domínio útil sobre imóveis públicos?

Para fundamentar a resposta à questão em análise, foi seguido o enfoque do método hipotético-dedutivo proposto por Karl Popper<sup>3</sup>, tendo como base o critério da falseabilidade como

[...] meio do princípio da verificação, em que só se pode assumir como verdadeiro um fato científico depois de compará-lo com um fato objetivo. Nesse sentido, se as premissas de uma dedução válida são verdadeiras, então a conclusão deve também ser verdadeira.

Em paralelo, adotou-se a técnica da pesquisa bibliográfica, que envolveu uma análise minuciosa da legislação em vigor, bem como a consulta a jurisprudências fundamentadas em fontes autorizadas. Adicionalmente realizou-se uma pesquisa doutrinária de natureza jurídica, explorando a vasta gama de conhecimentos disponíveis em acervos públicos e privados. Essa abordagem propiciou um embasamento sólido para o enfoque do tema em questão, enfatizando a precisão e o rigor no desenvolvimento da análise.

O falseamento considerou a seguinte hipótese: a ampliação da interpretação dos arts. 181 e 193 da CF/88, bem como do art. 102 do CC/02 e da Súmula 340 do STF para garantir a possibilidade de aquisição por usucapião do domínio útil sobre imóvel público resultará em uma facilitação significativa do acesso à justiça.

Dessa forma, com a finalidade de investigar se a viabilização do processo de reconhecimento da usucapião do domínio útil sobre imóvel público irá de fato promover o efetivo acesso à justiça, o estudo foi dividido em quatro itens de desenvolvimento.

Inicialmente, procedeu-se à análise da evolução legislativa no Brasil em relação à proibição da aquisição de bens públicos por usucapião, com especial ênfase ao preceito da função social da propriedade e sua significativa influência nas formas de aquisição de propriedade viabilizadas pela legislação pátria.

---

<sup>3</sup> POPPER, Karl. **A lógica das ciências sociais**. Tradução de Estevão de Rezende Martins 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2004, p. 26.

Em seguida, procedeu-se à análise do tema do acesso à justiça, como meio de efetivar o direito ao acesso à justiça, a partir da adoção de medidas para superar os obstáculos processuais, com especial enfoque na interpretação mais ampliativa da legislação, em consonância com a terceira onda do Movimento Universal de Acesso à Justiça. Esse movimento foi presidido por Mauro Cappelletti<sup>4</sup>, um ilustre jurista e professor de direito italiano, e se materializou em sua obra coletiva intitulada *Acesso à Justiça*, coescrito com Bryant Garth.

Para culminar nesta análise, ao percorrer a trajetória temporal das transformações jurisprudenciais e legislativas da aquisição por usucapião de imóveis públicos, à luz da nova concepção de acesso à justiça, concretizada pela busca do acesso ampliado visando à garantia não apenas a maneira formal de acesso, mas também uma realização substancial e efetiva, tonou-se patente a relevância da interpretação ampliativa dos textos legais para viabilizar a aquisição por usucapião do domínio útil de imóveis públicos.

A resposta fornecida ao leitor foi cuidadosamente embasada e apresentou de forma clara os argumentos e as discussões pertinentes à questão abordada. O estudo, que se baseou em uma abordagem multidisciplinar, contribuiu para uma análise abrangente, enriquecendo a compreensão sobre o acesso à justiça e seu impacto no processo da usucapião. A ênfase na efetividade do acesso à justiça, alinhada às demandas sociais contemporâneas, demonstrou o compromisso com a relevância e a atualidade do tema.

## **2 A RELAÇÃO CONTEMPORÂNEA ENTRE A USUCAPIÃO E A NOVA COMPREENSÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE**

O instituto da usucapião transcende a esfera exclusiva da propriedade imobiliária, como indicado pelos dispositivos legais 1.379 e 1.391 do Código Civil de 2002. Esses dispositivos abarcam não apenas a propriedade, mas também outros direitos reais, como servidão e usufruto, suscetíveis de aquisição por meio da usucapião. No entanto, este estudo direciona seu enfoque para a usucapião

---

<sup>4</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. V. II. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010, p. 75.

no contexto da relação entre o indivíduo e um determinado bem<sup>5</sup>, sendo crucial para uma compreensão aprofundada do tema a análise da evolução histórica da propriedade na trajetória humana.

O Estado Liberal foi uma resposta à monarquia e aos abusos do poder. Nesse período, surgiram os primeiros direitos fundamentais, conhecidos como direitos de primeira geração, que envolvem aspectos civis e políticos<sup>6</sup>. Esses direitos eram negativos, limitando a atuação do Estado devido à sua grande influência na sociedade e na política.

Devido à predominância dos direitos civis e políticos, o direito privado tinha mais importância do que o direito público. O Estado atuava de forma mínima, regulando apenas áreas consideradas essenciais. Durante esse período, o Código Civil Napoleônico, também conhecido como Código Civil Francês, foi promulgado em 1804 por Napoleão Bonaparte, ganhou destaque como um instrumento de defesa da burguesia.

De acordo com Habermas<sup>7</sup>, a separação entre Estado e sociedade era clara, com o direito privado garantindo a liberdade dos indivíduos, enquanto o direito público controlava o Estado autoritário e protegia os direitos individuais. A legislação desempenhava um papel crucial no Estado Liberal, com o princípio da legalidade sendo rígido.

No entanto, o Estado Liberal gerou abuso por parte dos detentores dos meios de produção, resultando em longas jornadas de trabalho e condições precárias para os trabalhadores<sup>8</sup>. Grupos historicamente marginalizados, como mulheres e negros, também foram negligenciados.

A igualdade formal perante a lei foi essencial no início como resposta ao absolutismo, mas, ao longo do tempo, tornou-se insuficiente, exigindo a introdução de novos direitos fundamentais para garantir uma distribuição justa de riqueza em uma sociedade complexa.

---

<sup>5</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. 10 ed. São Paulo: 2020, p. 1404. Volume único.

<sup>6</sup> FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 17-18.

<sup>7</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 132.

<sup>8</sup> CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: **Revista Brasileira de Direito Comparado**, n. 3, 1999, p. 478.

A Revolução Industrial e a Primeira Guerra Mundial marcaram o surgimento do Estado Social ou Estado de Bem-Estar Social, com foco na justiça social e na correção das distorções sociais causadas pelo liberalismo desenfreado<sup>9</sup>. Surgiram novos movimentos sociais e direitos coletivos e sociais, como direito de greve, auxílio maternidade, previdência social, salário mínimo, limites de jornadas de trabalho, educação, saúde e lazer.

O Estado Social tratou de reavaliar as esferas privadas, introduzindo novos direitos sociais, tornando a propriedade mais social e abordando problemas de discriminação. A busca por uma igualdade real tornou-se fundamental, e a relação entre direito público e direito privado mudou significativamente.

No entanto, o Estado Social entrou em crise devido a problemas econômicos, ambientais, corrupção política e litígios individuais. A participação popular tornou-se essencial na tomada de decisões<sup>10</sup>. O Estado Social concedeu direitos à população de maneira unilateral, criando um caráter clientelista. A igualdade substancial foi buscada, mas a autonomia dos cidadãos foi limitada pelo Estado.

Uma ruptura paradigmática foi necessária, causando o surgimento do Estado Democrático de Direito<sup>11</sup>, que enfatiza um procedimento legislativo democrático. Os direitos de terceira geração, como proteção ao meio ambiente, proteção ao consumidor e direitos das crianças e adolescentes, passaram a ser foco.

Essa mudança também afetou a relação entre direito público e direito privado, pois o interesse público passou a ser defendido individualmente contra o Estado. O direito privado, em muitos casos, deve atender a fins públicos, como a proteção ao meio ambiente.

Com a transição para o Estado Democrático de Direito, houve uma reconfiguração da relação entre o instituto da usucapião, quando ligada à

---

<sup>9</sup> FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 43.

<sup>10</sup> MORAES, Mara Celina Bodin de. A caminho de um direito civil constitucional. In: **Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial**, v. 17, n. 65, 1993, p. 26.

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 129.



propriedade, e os modelos anteriores de Estado Social e Liberal. No contexto do Estado Democrático de Direito, a propriedade assumiu um caráter mais equilibrado e multifacetado, conciliando direitos individuais com o bem-estar da sociedade como um todo<sup>12</sup>.

Dentro desse novo paradigma, a propriedade não é mais vista apenas como um direito absoluto e individual, como era no Estado Liberal. Em vez disso, o Estado Democrático de Direito reconhece a propriedade como um direito sujeito a limitações em prol do interesse público. Essas limitações incluem a proteção do meio ambiente, a promoção da justiça social e a garantia dos direitos coletivos.

No Estado Social, a propriedade era considerada um instrumento de acumulação de riqueza que poderia ser regulamentado em prol da distribuição equitativa de recursos. No entanto, o Estado Democrático de Direito vai além, pois intenta equilibrar a proteção dos direitos individuais de propriedade com a promoção do bem-estar social, reconhecendo que a propriedade deve ser exercida de forma responsável e sustentável.

No que diz respeito ao desenvolvimento histórico da usucapião, esse instituto acompanhou a evolução dos modelos de Estado. No Estado Liberal, a usucapião frequentemente era vista como uma forma de proteger os interesses da classe burguesa, garantindo a segurança da propriedade privada. No entanto, com a transição para o Estado Social e posteriormente para o Estado Democrático de Direito, a usucapião passou a ser compreendida de maneira mais abrangente.

No Estado Social, a usucapião começou a ser vista como um meio de garantir moradia e acesso à propriedade para a população em situação de vulnerabilidade. O Estado passou a utilizar a usucapião como uma ferramenta para promover a justiça social, permitindo que indivíduos adquirissem propriedades que antes eram inacessíveis<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 29.

<sup>13</sup> FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 43.

No Estado Democrático de Direito, a usucapião continuou a evoluir, sendo aplicada de maneira mais equilibrada, levando em consideração tanto os direitos individuais como o bem-estar coletivo<sup>14</sup>. A usucapião passou a ser encarada como um mecanismo que equilibra a proteção da propriedade privada com a promoção da igualdade e da justiça social. Ela pode ser utilizada para regularizar terras ocupadas por comunidades tradicionais, por exemplo, ou para permitir que famílias de baixa renda obtenham títulos de propriedade<sup>15</sup>.

Portanto, o instituto da usucapião, quando ligado à propriedade, reflete a transformação dos modelos de Estado ao longo da história, evoluindo de uma ferramenta de proteção da propriedade individual para um instrumento de promoção da justiça social e da igualdade no contexto do Estado Democrático de Direito. Esse desenvolvimento histórico demonstra como o Direito se adapta às mudanças na sociedade e nas concepções políticas, buscando alcançar um equilíbrio entre direitos individuais e interesses coletivos.

Nesse mesmo sentido, a evolução legislativa no Brasil em relação à proibição da aquisição por usucapião de imóveis públicos demonstra a complexidade da questão e as mudanças ao longo do tempo. A usucapião de bens públicos é um tema sensível, uma vez que envolve a disponibilidade de recursos do Estado e a necessidade de proteger o patrimônio público.

No entanto, é crucial ressaltar que, ao discutir a evolução da legislação relacionada à usucapião de bens públicos no Brasil, é essencial começar definindo o seu conceito, conforme ensinado por Maria Helena Diniz<sup>16</sup>. Ela destaca a compreensão da usucapião não apenas como uma forma derivada de aquisição da propriedade, mas também de outros direitos reais: "*[...] a usucapião é um modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais pela posse prolongada da coisa com observância dos requisitos legais*".

No Brasil, a regulamentação da usucapião remonta ao século XX, com o Código Civil de 1916. No entanto, as disposições da época eram limitadas e

---

<sup>14</sup> FACHIN, Luiz Edson (coord.). **Repensando fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2000, p. 273-310.

<sup>15</sup> MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.39.

<sup>16</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 34. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva jur, 2020, p. 172. v. 5.

substancialmente diferentes das regras atuais do ordenamento jurídico<sup>17</sup>. O Código Civil de 1916 mencionava, em seu art. 67, a inalienabilidade dos bens públicos, que só poderiam perder essa característica em circunstâncias previstas por lei. Naquela época, essa inalienabilidade se aplicava aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial da Administração. No entanto, havia a possibilidade de desafetação, que permitia que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial fossem convertidos em bens dominicais, o que tornava possível sua alienação, desde que cumpridas as condições legais<sup>18</sup>.

A inalienabilidade dos bens públicos no Brasil era uma característica presente na Constituição do Império, de 1824, e continuou a ser mantida ao longo do tempo. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>19</sup> explica que essa característica implica a impossibilidade de que Administração Pública disponha de seus bens de uso comum e especial, a menos que sejam desafetados de tais usos. Quanto aos bens dominicais, será necessário observar as exigências legais, uma vez que sua alienação não pode ocorrer pela simples vontade da Administração.

Portanto, naquela época, os bens públicos, seja de uso especial, seja dominicais, não eram passíveis de aquisição por meio da usucapião. Isso ocorreu porque a inalienabilidade dos bens públicos era considerada essencial para a natureza jurídica desses bens. O Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933, ratificou esse entendimento, afirmando categoricamente que todos os bens públicos, independentemente de sua natureza, não podiam ser adquiridos por usucapião.

No entanto, ao longo do século XX, o pensamento jurídico brasileiro evoluiu, admitindo a prescritibilidade de alguns bens do Estado, como os bens públicos dominicais<sup>20</sup>. No entanto, a redação imprecisa do Código Civil de 1916 gerou diversas interpretações e controvérsias sobre o assunto, gerando debates na doutrina e no Judiciário. Foi somente em 1963 que o Supremo Tribunal

---

<sup>17</sup> VENOSA, Silvío de Salvo. **Código civil interpretado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 217.

<sup>18</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 806.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 806.

<sup>20</sup> TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 5. ed. São Paulo: Método, 2013, p. 126-127. v. 4.

Federal firmou o entendimento da imprescritibilidade de todas as categorias de bens públicos por meio da Súmula 340 do STF: "*Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião*"<sup>21</sup> Mesmo após a promulgação do novo Código Civil, essa súmula continua em vigor, influenciando significativamente o pensamento jurídico nacional.

Numa análise minuciosa do conteúdo da Súmula 340 do STF, Matiello<sup>22</sup> destaca sua conexão direta com o Código Civil de 1916, mas observa que ela também incorpora uma espécie de verdade de natureza constitucional, a qual tem evidentes repercussões na sociedade brasileira.

O Código Civil de 2002 acarretou diversas inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, substituindo um código considerado ultrapassado pela doutrina<sup>23</sup>. O art. 102 estabeleceu, claramente, que os bens de domínio público não estão sujeitos à usucapião. Além disso, a maioria da doutrina considera impossível a usucapião de bens públicos do ponto de vista social, já que esses bens são considerados coletivos.

Outrossim, além das leis ordinárias, a proibição da usucapião de bens públicos também está presente na Constituição Federal de 1988, nos arts. 183, § 3º, e 191.

Em geral, a doutrina majoritária em direito civil e administrativo no Brasil sustenta que a usucapião de bens públicos é impossível, baseada na proteção especial conferida a esses bens, justificada pelos princípios do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado. Esses princípios são considerados fundamentais no direito administrativo brasileiro e não são sujeitos a questionamentos significativos.

Resumindo, a evolução legislativa no Brasil em relação à proibição da aquisição de bens públicos por usucapião reflete um delicado equilíbrio entre o direito de propriedade, a função social da terra e a necessidade de proteger o patrimônio público.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 340, de 13 de dezembro de 1963. In: **Súmula do STF**. Brasília, 2017, p. 194.

<sup>22</sup> MATIELLO, Fabrício Zamprogna. **Código civil comentado**: Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 3. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 450.

<sup>23</sup> ALENCAR, José de. **Relatório do Ministério da Justiça**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier Livreiro-Editor, 1969, p. 11.

### 3 AQUISIÇÃO POR USUCAPIÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA NOVA CONCEPÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA

O Movimento Universal de Acesso à Justiça constitui como um aspecto central do estado moderno, abarcando não apenas o conceito de justiça em seu sentido estrito, mas também em seu sentido amplo.

Na Constituição Federal de 1988, o direito de acesso à justiça pode ser inferido do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, conforme estabelecido no inciso XXXV do art. 5º, que determina que a lei deve possibilitar "[...] a apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito"<sup>24</sup>.

No entanto, ao examinar detalhadamente a forma como a Constituição inicialmente aborda esse direito, torna-se evidente que são impostas limitações conceituais que não correspondem à sua verdadeira abrangência. A interpretação literal do princípio da inafastabilidade pode sugerir apenas a mera possibilidade de acesso ao Poder Judiciário para a resolução de conflitos jurídicos. No entanto, essa concepção restrita não reflete completamente a extensão do direito de acesso à justiça.

Portanto, à luz do texto constitucional, o direito de acesso à justiça poderia ser interpretado como limitação apenas para garantir que o Poder Judiciário assegure o acesso dos cidadãos à defesa de seus direitos. Sobre isso, Dinamarco<sup>25</sup> ensina:

A garantia constitucional da ação (Const., art. 5º, inc. XXXV), modernamente explorada pelo prisma da inafastabilidade do controle jurisdicional, espelha a tendência expansiva em direção à universalidade da jurisdição, no duplo significado de ampla abertura da Justiça, eliminando resíduos não-jurisdicionáveis, e de busca de soluções capazes de conduzir à efetividade da tutela jurisdicional. Vista assim, a ação é hoje encarada como instituto intimamente ligado aos postulados do Estado-social-de-direito e à ampla garantia do devido processo legal, na

---

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 5º, inciso XXXV.

<sup>25</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 356. v. I.

extraordinária dimensão com que esta passou a ser considerada.

A visão de que a resolução de conflitos está restrita ao sistema judicial decorre do paradigma que considera o Poder Judiciário como a única via para a efetivação da justiça. Isso implica que apenas o Poder Judiciário é responsável pela defesa dos interesses dos cidadãos que sofrem lesões ou ameaças aos seus direitos, levando a uma "[...] *ineficácia na atuação do Poder Judiciário em responder adequadamente às demandas que lhe são submetidas*", como destacou Moraes<sup>26</sup>.

Como resultado desse paradigma, Moraes e Spengler<sup>27</sup> ressaltam que o Poder Judiciário, devido a vários fatores que contribuíram para a crise funcional do Estado, perdeu credibilidade na sociedade em relação à sua capacidade de ser o único provedor de justiça. Há algum tempo, o sistema judicial tradicional deixou de ser visto como um meio eficaz para lidar com os conflitos contemporâneos. Portanto, é urgente repensar métodos alternativos de organização e distribuição da função judicante, uma vez que o sistema tradicional de atribuição de competências se revelou ineficiente no contexto do Estado contemporâneo.

O verdadeiro significado do acesso à justiça transcende o simples acesso físico aos tribunais. Ele engloba a garantia de que todas as pessoas, independentemente de sua condição social, econômica ou cultural, tenham o direito de buscar a tutela jurisdicional de seus direitos de maneira eficaz e com igualdade de condições.

De acordo com Cappelletti e Garth<sup>28</sup>, a nova concepção de acesso à justiça deve ser muito mais abrangente. Ela se concentra no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e, até mesmo, prevenir disputas nas sociedades modernas. Isso implica a busca por métodos alternativos de resolução de conflitos, que vão além do sistema

---

<sup>26</sup> MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 25.

<sup>27</sup> MORAIS, José Luis Bolzan; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 76.

<sup>28</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 67-68.

judicial tradicional e incluem, por exemplo, a mediação, a conciliação e outras abordagens que buscam promover a justiça de maneira mais eficiente e acessível a todos.

O acesso à justiça insere, nesse contexto, como um conceito fundamental do Estado Democrático de Direito, visando garantir a todas as pessoas o direito de busca a proteção de seus direitos e interesses garantidos constitucionalmente. Sobre isso, Cappelletti e Garth<sup>29</sup> ensinam: “[...] *O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — e um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantia, e não apenas proclamar os direitos de todos*”.

Em paralelo, visando justamente responder às dificuldades enfrentadas pela sociedade em obter acesso à justiça, insurge o referido movimento, tendo como objetivo garantir que todos tenham acesso à justiça, independentemente de sua condição social, econômica ou cultural. Cappelletti<sup>30</sup> conceitua esse movimento:

O movimento universal de acesso à justiça tem como objetivo fundamental assegurar que todas as pessoas, independentemente de sua condição social, econômica ou cultural, tenham a oportunidade de exercer efetivamente seus direitos e de defender seus interesses perante o Judiciário e outros órgãos de solução de conflitos.

Esse movimento se iniciou em uma cidade italiana de Florença através de uma pesquisa interdisciplinar presidida por Mauro Cappelletti e envolveu profissionais de diversas áreas com o objetivo de analisar obstáculos à efetivação do direito de acesso à justiça. Em termos metodológicos, existia um forte compromisso com a compreensão da realidade e das particularidades de todos os países pesquisados; portanto, essa pesquisa não ficou restrita à cidade de Florença e nem mesmo à Itália, tendo como objeto de estudo diversos países em suas experiências, problemas e condições.

---

<sup>29</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 12.

<sup>30</sup> CAPPELLETTI, , Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. V. II. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010, p. 23.

Esses pesquisadores se dedicaram a identificar causas e efeitos dos obstáculos à efetivação do direito de acesso à justiça. Em um primeiro momento, se dedicaram a identificar os obstáculos; em um segundo momento, as suas causas e efeitos e, em um terceiro momento, identificar e propor medidas de amenização a esses entraves. Quanto ao objeto de análise do estudo, Cappelletti<sup>31</sup> explica:

Examinaram-se, por uma parte, os obstáculos jurídicos, econômicos, político-sociais, culturais e psicológicos, que tornam difícil ou impossível, para muitos, o uso do "sistema jurídico", e, em consequência, efetividade de sua "liberdade" (ou seja, o fenômeno da chamada "pobreza jurídica" ou *legal poverty*); e, por outro lado, se atuou a uma busca de informações e crítica dos esforços realizados em vários países para superar e atenuar os referidos obstáculos.

Portanto, três dos obstáculos foram por eles analisados: econômicos, organizacionais e processuais. Por obstáculo econômico, pode ser compreendido um conjunto de entraves que dificultam ou inviabilizam a efetivação de direitos por pessoas economicamente desfavorecidas, entre os quais a impossibilidade de arcar com o pagamento de custas processuais, honorários advocatícios ou periciais.

O obstáculo organizacional, por sua vez, pode ser entendido como o conjunto de entraves que dificultam ou inviabilizam a efetivação de direitos difusos e coletivos, como o fato de haver ainda hoje, no Brasil, uma legislação processual de caráter individualista, concebida na perspectiva do processo individual, acarretando dificuldades processuais pelo Poder Judiciário em lidar com demandas que envolvem direitos difusos e coletivos, precisando utilizar uma legislação processual individual para tutelar direitos metaindividuais.

Por fim, o obstáculo processual é considerado como um conjunto de entraves que dificultam ou inviabilizam o cumprimento dos escopos do processo, sendo ele social, jurídico ou político.

---

<sup>31</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. V. II. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010, p. 72.



Ao conjunto de medidas de amenização aos obstáculos econômicos, deu-se o nome de primeira onda do movimento. Ao conjunto de medidas de combate ao obstáculo organizacional, segunda onda do movimento. Finalmente, ao conjunto de medidas de combate aos obstáculos processuais, terceira onda do movimento.

A usucapião aqui analisada pode ser relacionada como instrumento junto à terceira onda do acesso à justiça, conceituada por Cappelletti<sup>32</sup>, como a mais complexa e talvez grandiosa onda no movimento mundial por um direito e uma justiça mais acessível e possui como um dos seus objetivos o de adotar procedimentos acessíveis mais simples e racionais, mais econômicos, eficientes e especializados para a solução de determinadas controvérsias.

A terceira onda do movimento compreende, dentro do seu conjunto de ações para combate aos obstáculos processuais, basicamente dois tipos de ação paralelos e complementares. Primeiro, medidas de simplificação processual, que, dentro do contexto analisado, abarcariam a possibilidade de ser permitida a aquisição por usucapião do domínio útil de imóveis públicos; segundo, difusão de meios ou vias alternativas ao processo judicial.

Assim, a era do acesso ampliado à justiça busca garantir o acesso à justiça não apenas em termos formais, mas também de maneira substantiva e efetiva. Nesse sentido, essa abordagem prioriza a promoção da igualdade material e da efetividade do direito.

Nessa via, a usucapião, nos casos específicos em estudo, insurge como instituto jurídico relacionado com a terceira onda do acesso à justiça, uma vez que busca garantir a proteção do domínio útil sobre o bem público e o acesso à justiça. A usucapião vai permitir que uma pessoa adquira o domínio útil de um bem público por meio da posse prolongada e contínua, sem interferir na propriedade da União, desde que atendidos os requisitos legais para tanto.

Dessa feita, a interpretação legal ampliativa de forma a não restringir a aquisição por usucapião sobre imóveis públicos quando o objeto usucapido for o seu domínio útil e não a sua propriedade, pode ser vista como uma forma de garantir o acesso ampliado à justiça, permitindo assim que aqueles que não têm

---

<sup>32</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. V. II. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010, p. 389.

o título formal de posse possam adquirir a proteção legal e ter seus direitos respeitados. Outrossim, a usucapião do domínio útil também pode ser vista como uma forma de democratização do acesso à propriedade, pois permite que pessoas que não possuem meios para regularizar o domínio sobre um bem público possam fazê-lo por meio da posse prolongada e contínua, garantindo assim a aplicação da função social da propriedade.

#### 4 TERRENOS DE MARINHA E SEUS REGIMES

Antes de adentrarmos a análise prática sobre a possibilidade ou não da aplicação da aquisição por usucapião em imóveis públicos, especialmente terrenos de marinha, torna-se de fundamental importância abordar, mesmo que de forma sucinta, o que são os terrenos de marinha e quais os regimes a ele aplicados.

São bens da União, conforme o art. 20, inciso VII da Constituição Federal<sup>33</sup>: “[...] VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos”. Portanto, o conceito de terrenos de marinha pode ser explicitado como terrenos pertencentes à União, por estarem dentro de uma faixa correspondente a 33 (trinta e três) metros para dentro do continente, conforme previsto no Decreto Lei nº 9.760/46.

É importante trazer à tona o que é apontado por Rodrigues<sup>34</sup> sobre tal instituto: “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”.

Essa medida utilizada pelo legislador de 1946 é baseada naquela constante na Carta Náutica de 1831 e da média das marés enchentes ordinárias, portanto, não apenas contadas a partir do mar, mas também de lagoas, rios e ilhas.

---

<sup>33</sup> BRASIL, 1988, art. 20 inciso VII.

<sup>34</sup> RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antônio. **Curso de terrenos de marinha e seus acrescidos: laudêmio, taxa de ocupação e foro**. 2. ed. São Paulo: Pílares. 2016, p. 170.

O interessante é que a criação da propriedade da União sobre os terrenos dentro da faixa de terra referida se deu inicialmente em razão da necessidade de proteção do território nacional frente às invasões, pois, com essa margem de terra, seria possível mobilizar todo um exército ou militares no litoral e garantir a defesa do país. Nesse sentido, de acordo com Estácio<sup>35</sup>, o domínio do Estado sobre essa área se justificava pelo controle da pesca e da extração do sal, sobretudo para a defesa do país contra possíveis ataques.

Passados mais de 190 anos da sua criação e, mesmo tendo perdido, por motivos óbvios, o objetivo inicial pelo qual foi criado, pelo menos em grande parte dos terrenos de marinha, o instituto permanece vigente da exata forma em que foi constituído, devidamente regulamentado pelo Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946<sup>36</sup>, e ratificado pela Constituição Federal.

Na prática, isso significa que grande parte dos imóveis localizados próximo da costa, rios, ilhas, mangues e lagoas continuam sendo propriedade da União, cabendo a ela conceder o direito de utilização das terras a particulares mediante o pagamento de taxas (tais como laudêmio e foro), sob dois regimes, cuja natureza jurídica não pode ser confundida: ocupação e enfiteuse/aforamento.

O regime da ocupação é um título precário, não gerando direitos sobre o terreno, sendo o ocupante considerado apenas como “posseiro” daquela área, podendo ser retomada a posse pela União a qualquer momento. Nesse regime, o domínio útil continua sendo da União, tendo o ocupante apenas direito de ocupação sobre o bem e suas benfeitorias.

Já o aforamento, também conhecido como enfiteuse, constitui um regime de natureza jurídica mais complexa por se tratar de um direito real. O foreiro, como é conhecido o particular que utiliza o bem sob este regime, possui o domínio útil daquela propriedade, podendo dela dispor da forma que for melhor para o seu interesse, desde que mediante o pagamento de um “foro” anual.

---

<sup>35</sup> ESTÁCIO, Evandro. **Terrenos de marinha**. 2008, Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Fundação Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2008, p. 9. Disponível em: [http://www.bc.furb.br/docs//MO/2009/336392\\_1\\_1.pdf](http://www.bc.furb.br/docs//MO/2009/336392_1_1.pdf). Acesso em: 1 mar 2023, p. 9.

<sup>36</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 9760, de 5 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, 5 de set de 1946. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm). Acesso em: 1 mar. 2023.

Nas palavras de Clóvis Beviláqua<sup>37</sup>, “[...] *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*”. Portanto, percebe-se que, no regime de aforamento, a propriedade pública do bem não deixa de existir, 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.

Assim, é possível verificar a existência de dois tipos de domínio sobre bens aforados: o domínio direto, que permanece com a União, e o domínio útil, que é atribuído ao particular, o qual passa a possuir direito real sobre coisa alheia.

Nesse ponto, é válido mencionar que existe hoje a possibilidade de conversão do regime de ocupação para o aforamento através de uma espécie de contrato de arrendamento no qual o ocupante ou terceiro adquire o domínio útil daquele imóvel da União, que permanece apenas com o domínio direto.

Dessa forma, já é possível distinguir, com muita clareza, as diferenças entre os regimes de ocupação e aforamento. Não há exercício de domínio útil sob o bem no regime de ocupação. Conforme previsto nos arts. 131 e 132 do Decreto-Lei nº 9760/46, no regime de ocupação não se trata de um reconhecimento por parte da União de que o particular tenha qualquer tipo de direito de propriedade sobre o bem, uma vez que ela pode retomar a sua posse a qualquer tempo, mesmo que de forma sumária, devendo apenas observar os prazos e a forma previstos em lei.

## **5 A POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO POR USUCAPIÃO DO DOMÍNIO ÚTIL DE IMÓVEL PÚBLICO PARA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA**

Diante de todo o exposto no presente artigo, pode-se então chegar à conclusão de que não seria possível garantir o acesso à justiça através da aquisição por usucapião aos possuidores de terrenos de marinha por se tratar

---

<sup>37</sup> BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. 4. ed. São Paulo: Freitas Barros, 1942, p. 178. v. 1.

de bens públicos, pois, não sujeitos à usucapião, em observância ao princípio da imprescritibilidade do Direito Administrativo consolidado na CF/88 e no CC/02.

Além disso, além da previsão constitucional, da legislação ordinária e sumular, já mencionadas neste trabalho, cumpre destacar que o Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017<sup>38</sup>, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também é claro ao dispor que no art. 2º, §4º: “*Não se admitirá o reconhecimento extrajudicial da usucapião de bens públicos, nos termos da lei*”.

Nesse ponto, pode-se questionar: o domínio útil sobre um imóvel público também estaria protegido pelo princípio da imprescritibilidade? Isso violaria o direito fundamental de acesso à justiça ao possuidor do domínio útil daquele bem? Justamente sobre isso, o STF, no julgamento do RE 218.324/PE<sup>39</sup>, se manifestou, em consonância com o entendimento da jurisprudência, dizendo que “[...] 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. Precedente RE 82.106, RTJ 87/505”.

Tal entendimento do STF consolida o ensinamento de Cappelletti<sup>40</sup> ao relatar sobre os problemas a serem solucionados pelo acesso à justiça:

O problema do acesso apresenta-se, pois, sob dois aspectos principais, por um lado como efetividade dos direitos sociais que não têm de ficar no plano das declarações meramente teóricas, se não, devem, efetivamente, influir na situação econômico-social dos membros da sociedade, que exige um vasto aparato governamental de realização, mas, por outra parte, inclusive como busca de formas e métodos, a miúdo, novos e alternativos, perante os tradicionais, pela racionalização e controle de tal aparato e, por conseguinte, para a proteção contra os abusos aos quais o mesmo aparato pode ocasionar, direta ou indiretamente.

---

<sup>38</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário nº 218324 PE**. Brasília, DF, 2010.

<sup>40</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. V. II. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010, p. 385.

Percebe-se que, sobre os terrenos de marinha, o foreiro possui o domínio útil do bem, podendo usufruir dele como bem quiser, bem como transmiti-la por herança, aliená-la, doá-la, sem que esses negócios jurídicos interfiram na titularidade da propriedade do bem, que continuará a pertencer à União.

Portanto, na medida em que a propriedade do bem permanece com o Poder Público, seria possível sim a aplicação da aquisição por usucapião, seja pela via judicial, seja pela extrajudicial, sobre o domínio útil do bem público, sendo, nesse caso, a usucapião contra o terceiro particular titular da enfiteuse e não contra a União.

Em artigo intitulado *A usucapião de enfiteuse sobre bem público*, publicado na *Revista Brasileira de Direito Processual*, Marinoni<sup>41</sup> transcreveu os ensinamentos de Carvalho Santos sobre a matéria:

(...) a usucapião, no sistema do nosso Direito, tanto pode recair sobre a propriedade, como igualmente sobre direitos desmembrados da propriedade, com as servidões, etc. O essencial é que um terreno seja possuído com o ânimo de sobre ele se ter o direito enfiteutico, isto é, gozando com aquela extensão e daquela maneira peculiar a tal direito.

Dessa feita, verifica-se que a proibição legal elencada somente inviabiliza a usucapião aplicada sobre a propriedade do bem público e não sobre seu domínio útil, uma vez que esse direito pertence à particular e é desmembrado da propriedade. Entendimento contrário violaria o direito fundamental do acesso à justiça ao possuidor do domínio útil daquele bem.

Isso porque o objetivo do legislador era justamente a proteção da propriedade do Estado sobre aqueles imóveis em específico, o que, como já mencionado neste artigo, permanecerá inalterado, pois o objeto da prescrição aquisitiva recairá sobre a União, a qual já não possuía o domínio útil sobre o bem desde o momento do aforamento.

De qualquer forma, é inegável que a ampliação de possibilidades de aquisição por usucapião do domínio útil do bem público garantirá aos usucapiantes um meio necessário para a efetivação do acesso à justiça e garantia da possibilidade de usucapir o domínio de um bem, mesmo que esse

---

<sup>41</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. A usucapião de enfiteuse sobre bem público. In: **Revista Brasileira de Direito Processual**, v. 14, n. 55, 1989, p. 263-268.

bem seja de propriedade da União. Uma interpretação alternativa tornaria impraticável que alguém que atenda a todos os requisitos legais delineados neste artigo possa adquirir o domínio útil de um bem, exclusivamente por se tratar de um bem público.

Percebe-se que haverá, tão somente, a mudança da pessoa do enfiteuta, assim como no caso de uma alienação ou sucessão. O direito de enfiteuse passará para aquele que tiver os requisitos necessários para que seja declarada a aquisição por usucapião. Nesse sentido, Luiz Guilherme Marinoni<sup>42</sup> destaca no referido artigo:

Em se tratando de bem público, na hipótese de imóvel foreiro, nada impede a usucapião da enfiteuse, pois que existe apenas a substituição do enfiteuta, permanecendo a pessoa jurídica de direito público na situação de nu-proprietária, a qual resta inabalada.

Dessa forma, conclui-se pela possibilidade da aplicação da aquisição por usucapião do domínio útil de terrenos de marinha como forma de garantir o acesso à justiça ao enfiteuta e pela sua impossibilidade de aplicação sobre a propriedade da União.

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo abordar, de maneira abrangente, a interpretação ampliada dos dispositivos legais que proíbem a aquisição por usucapião de imóveis públicos, investigando seu potencial contribuição como facilitador de acesso à justiça, especialmente à luz dos arts. 183 e 191 da CF/88.

A análise histórica revelou a evolução da usucapião, inicialmente associada à proteção da propriedade individual no Estado Liberal e posteriormente transformada em um instrumento crucial para o acesso à moradia e a promoção da justiça social no período do Estado Social.

---

<sup>42</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. A usucapião de enfiteuse sobre bem público. In: **Revista Brasileira de Direito Processual**, v. 14, n. 55, 1989, p. 267.

Destacou-se a complexidade do debate sobre a usucapião de bens públicos no Brasil, evidenciando o equilíbrio delicado entre o direito de propriedade, a função social da terra e a proteção do patrimônio público. A pesquisa liderada por Mauro Cappelletti sobre o Movimento Universal de Acesso à Justiça foi contextualizada, ressaltando-se a necessidade de repensar métodos alternativos de resolução de conflitos para tornar a justiça mais acessível. O movimento se divide em três ondas, sendo a terceira associada à superação de obstáculos processuais, em que a usucapião desempenha um papel significativo.

A interpretação ampliada da usucapião, especialmente no que tange ao domínio útil de imóveis públicos, foi destacada como uma medida inovadora para promover o acesso à justiça, contribuindo para a democratização do acesso à propriedade e a aplicação da função social da propriedade.

A segunda parte do estudo identificou desafios enfrentados pelas partes ao buscar a usucapião do domínio útil de imóveis públicos, evidenciando obstáculos e morosidade, mesmo quando presentes todos os requisitos legais. A pesquisa adotou uma abordagem multidisciplinar, unindo os campos do Direito Constitucional e do Direito Civil, para reavaliar a aplicação dos dispositivos constitucionais, legislação ordinária e sumular, visando maior eficiência no trâmite da usucapião do domínio útil.

A pesquisa propôs uma revisão do tratamento legal da usucapião em situações que envolvem o domínio útil de imóveis públicos, destacando a viabilidade de não aplicar a vedação constitucional à aquisição por usucapião quando se trata apenas do domínio sobre o bem e não da propriedade. As conclusões sublinharam a relevância dessa abordagem, enfatizando a importância de reexaminar os dispositivos legais para permitir a usucapião do domínio útil sobre imóveis públicos.

Assim, o estudo contribuiu significativamente para uma compreensão mais profunda da relação entre a usucapião do domínio útil de imóveis públicos e o princípio do acesso à justiça, propondo caminhos inovadores para efetivamente garantir os direitos dos cidadãos no contexto do acesso ampliado à justiça.



## REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. **Relatório do Ministério da Justiça**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier Livreiro-Editor, 1969.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. 4. ed. São Paulo: Freitas Barros, 1942. v.1.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União dá outras providências. Rio de Janeiro, 5 de set de 1946. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm). Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 12 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário nº 218324 PE**. Brasília, DF, 28 maio 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 340, de 13 de dezembro de 1963. In: **Súmula do STF**. Brasília, 2017, p. 194. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados\\_Sumulas\\_STF\\_1\\_a\\_736\\_Completo.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf). Acesso em: 5 mar. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. V. II. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: **Revista Brasileira de Direito Comparado**, n. 3, 1999, p. 473-486.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. v. I.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 34. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva jur, 2020. v. 4.

ESTÁCIO, Evandro. **Terrenos de marinha**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Fundação Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2008. Disponível em: [http://www.bc.furb.br/docs//MO/2009/336392\\_1\\_1.pdf](http://www.bc.furb.br/docs//MO/2009/336392_1_1.pdf). Acesso em: 1 mar 2023.

FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FACHIN, Luiz Edson (coord.). **Repensando fundamentos do Direito Civil brasileiro contemporâneo**. rio de janeiro: ed. renovar, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. A usucapião de enfiteuse sobre bem público. A usucapião de enfiteuse sobre bem público. In: **Revista Brasileira de Direito Processual**, v. 14, n. 55, jul./set. 1989, p. 263-268.

MATIELLO, Fabrício Zamprogna. **Código civil comentado: Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MORAES, Maria Celina Bodin de. A caminho de um direito civil constitucional. In: **Revista de Direito Civil**, v. 17, n. 65, 1993, p. 21-32.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MORAIS, José Luis Bolzan; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

POPPER, Karl. **A lógica das ciências sociais**. Tradução de Estevão de Rezende Martins. 3. ed.. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2004.

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

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. 10. ed. São Paulo: 2020. Volume único.

TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 5. ed. São Paulo: Método, 2013. v. 4.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Código civil interpretado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Submetido em: 28/06//2023

Aprovado em: 15/09/2023