

A coisa pública em Otto Mayer e a PEC das praias

20/02/2025

Considerado pela doutrina um dos pioneiros nos estudos do Direito Administrativo, o jurista alemão Otto Mayer (1846-1924), em sua clássica obra *Deutsches Verwaltungsrecht* (1895), traduzida do original em francês *Le Droit Administratif Allemand* (1903) para o espanhol por Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin com o título de *Derecho Administrativo Alemán* (1949), já afirmava a distinção entre coisa pública e propriedade pública.

Para Otto Mayer, *“Cosa pública no es todavía propiedad pública; ésta supone que la cosa dependa, de alguna manera, de un sujeto de Administración pública que la debe utilizar para realizar administración pública”* [1].

Nesse sentido, propriedade pública e coisa pública não se confundem.

Para o autor, *“la cosa pública representa, en sí misma y directamente, la utilidad pública de la cual se trata en esta rama de la Administración. En efecto, aquí el propietario sólo tiene que mantenerla y protegerla para que la cosa produzca su utilidad”* [2].

Nesse cenário, a administração é tida como pública em razão da própria natureza da coisa. E prossegue o jurista alemão: *“Así, los caminos, plazas, puentes, canales de navegación, puertos y playas del mar son los ejemplos principales de las cosas que dependen del derecho público”* [3].

Porém, para o autor, coisa pública e propriedade pública podem coincidir, notadamente no tocante às coisas públicas naturais. Vejamos: *“las cosas públicas naturales nos ofrecen el ejemplo de la coincidencia de los dos elementos. Todo aquello que es río navegable o playa está destinado al uso de todos; está reconocido como cosa pública cuyo dueño deber ser el Estado. Y la ley há decidido que lo es en calidad de propietario. Por lo tanto, a los hechos materiales se agrega aquí de pleno derecho la propiedad pública”* [4].

Assim, as noções de coisa pública e de propriedade pública podem coincidir ou não. E por que isso nos interessa? Porque *“determinar la cosa pública significa determinar el campo de la actividad propia de la policía [administrativa]”* [5].

Transpondo para o direito brasileiro, o artigo 98 do Código Civil estabelece que *“são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”*.

Prefeitura de Cabo Frio



Spacca

Dessa forma, em relação às coisas públicas que também são propriedades públicas, isto é, aquelas que pertencem a um sujeito da administração pública, nenhuma dúvida paira acerca da aplicação da proteção jurídica conferida aos bens públicos, haja vista a expressa determinação legal.

Terrenos de marinha e a PEC das Praias

Nesse sentido, a Constituição incluiu no rol dos bens pertencentes à União os terrenos de marinha e seus acrescidos, como prevê o inciso VII do artigo 20, estabelecendo, portanto, a propriedade pública sobre eles.

Conforme conceituação do artigo 2º do Decreto-Lei nº 9.760/46, são terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; e b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Tais terrenos são bens imóveis da União, mas podem ser negociados, mediante o pagamento de laudêmio, e ocupados por particulares, mediante pagamento de foro ou de taxa de ocupação.

De acordo com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, existem aproximadamente 565 mil imóveis da União caracterizados como terrenos de marinha utilizados por terceiros, sendo 44,7% no regime de aforamento e 54,3% no regime de ocupação, e 1% outros. Estima-se que o universo seja de 2,9 milhões de imóveis, conforme dados do último Censo [6].

Acontece que a PEC 3/2022, conhecida popularmente como a PEC das Praias (aprovada na Câmara dos Deputados originalmente como PEC 39/2011), atualmente em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, estabelece, em essência, a revogação do referido inciso VII do artigo 20, passando a prever a transferência do direito de propriedade a Estados e Municípios das áreas afetadas ao serviço público estadual ou municipal, bem como a foreiros e ocupantes regularmente inscritos no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação dessa emenda constitucional e ainda a ocupantes não inscritos, desde que a ocupação tenha ocorrido pelo menos cinco anos antes da data de publicação dessa emenda constitucional e seja formalmente comprovada a boa-fé.

A PEC também prevê que as áreas não ocupadas que forem requeridas pelos municípios para fins de expansão do perímetro urbano serão transferidas pela União aos entes municipais.

Assim, como se verifica, com a aprovação da PEC, a União perderá a propriedade dos referidos terrenos de marinha em favor dos demais entes federativos e dos ocupantes das áreas, e, por



consequência, deixará de auferir a receita proveniente de foro, taxa de ocupação, laudêmio e enfiteuse.

Dessa maneira, caso aprovada, os terrenos de marinha indicados na PEC deixarão de constituir propriedade pública e passarão à propriedade privada, no caso de foreiros e ocupantes particulares.

Todavia, é possível afirmar que os terrenos de marinha perderiam também a qualidade de coisa pública? Entendemos que não, pois, como visto, para Otto Mayer, a coisa pública representa, em si mesma e diretamente, a utilidade pública, de modo que remanesce ao proprietário o dever de mantê-la e de protegê-la para que a coisa produza sua utilidade.

Assim, na eventualidade de aprovação da PEC 3/2022, em virtude da persistência da utilidade pública e, por conseguinte, da qualidade de coisa pública, ainda que sob a forma de propriedade privada, devem incidir regras de direito de público sobre os terrenos de marinha, garantidas por meio do adequado exercício do poder de polícia.

Contudo, a possível alteração constitucional parece indicar uma importante mudança de rumo no processo de urbanização das cidades costeiras e insulares, permitindo o avanço sobre os terrenos de marinha. No entanto, a simples extinção dos terrenos de marinha previstos na PEC, desacompanhada da atualização legislativa do instituto, como uma espécie de mera regularização fundiária, deixará pouco legado para a segurança nacional, para a segurança jurídica na demarcação dos territórios e para o crescimento ordenado das cidades.

[1] MAYER, Otto. **Derecho Administrativo Alemán**. 2 ed (inalterada). Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 146.

[2] *Ibid.* p. 123.

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid.* p. 148.

[5] *Ibid.* p. 152.

[6] Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Terrenos de marinha**. Disponível em: [aqui](#). Acesso em 16/02/2025.