

TERRENOS DE MARINHA — ACRESCIDOS — AFORAMENTO

— Ao Estado do Ceará cabe promover o aforamento da faixa de terreno de marinha e acrescidos, compreendido pelos aterros efetuados no pôrto de Mucuripe, para se integrar na propriedade de seu domínio útil.

PARECER

Consulta-se: Qual a natureza dos terrenos do pôrto de Mucuripe, conquistados mediante construção de diques e aterros? A quem pertencem e como podem ser alienados?

1) *Os terrenos de Marinha e acrescidos são bens dominiais do domínio pleno da União* (Ribas, *Direito Civil* 2.^a ed., vol. 2.^o, pág. 310; Teixeira de Freitas, *Consolidação das Leis Cíveis*, art. 52, § 2.^o; Carlos de Carvalho, *Nova Consolidação*, art. 215; Clovis Bevilacqua, *Código Civil Comentado*, vol. I, 5.^a ed., obs. 5.^a ao art. 66; acórdãos do Supremo Tribunal Federal na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 59, pág. 55 e em — *O Direito* vol. 97, pág. 114, art. 1.^o, letra *a* do decreto-lei n.^o 9.760 de 5 de setembro de 1946).

2) Esclarece o citado decreto-lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946:

Art. 3.^o) “São terrenos acrescidos de Marinha os que se tiverem formado natural ou *artificialmente*, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de Marinha”.

Os terrenos conquistados ao mar, mediante construção de diques e aterros são, pois, acrescidos de Marinha de *propriedade plena da União*.

“O atêrro do Cais do Pôrto é do domínio Público Federal, (exclusivo de qualquer servidão) por destino”, decidiu o Supremo Tribunal Federal em acórdão de 30 de novembro de 1932, relatado pelo Ministro Carvalho Mourão in *Arquivo Judiciário*, vol. 28, pág. 58.

3) E’ da competência da União *legislar sôbre o regime de portos* (art. 5.^o, letra *i*, da Constituição Federal).

Essa competência se exerce, no dizer de Aurelino Leal, pelos *estudos, cons-*

trução, exploração e respectivos melhoramentos dos portos e vias de navegação interior (Teoria e Prática da Constituição Federal, pág. 561).

O privilégio da União de estudar, construir e explorar os portos, docas e armazéns, vem desde o império onde a matéria foi regulada pelo decreto n.º 1.746, de 13 de outubro de 1869, em pleno vigor, (Temístocles Brandão Cavalcânti, a Constituição Federal Comentada, vol. I, pág. 123).

Os serviços portuários são, pois *serviços públicos federais*.

4) Os serviços públicos nem sempre são executados pelo Estado. Razões de ordem econômica e mesmo de ordem política e administrativa, exigem que o Estado permita que terceiros executem serviços públicos (Temístocles Brandão Cavalcânti, Concessão de Serviço Público, Rep. Enciclopédico do Direito Brasileiro, vol. X, pág. 249).

O Estado, mediante *concessão*, permite que outrem execute determinados serviços de sua competência.

5) O serviço de portos no Brasil, é executado, em geral, pelos Estados, mediante *concessão do Governo federal*. (Pôrto do Recife, Docas da Bahia, Pôrto de Vitória, Espírito Santo, etc. etc.).

6) A *concessão* tem origem e fundamento num *contrato*. Nenhuma dúvida pode haver quanto à sua natureza *contratual*, e isto porque o *contrato* é elemento essencial para sua *validade, existência, aplicação, limitação e interpretação* (Amaro Cavalcânti, Responsabilidade Civil do Estado, pág. 5, 7. Giorgi, Dottrina delle persone giuridiche, vol. I, n.º 155, vol. II, n.º 138 e 221; Batbie, *Traité de Droit Administratif*, vol. VII, pág. 338; Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 6.ª ed., pág. 698; Berthelemy, *Droit Administratif* pág. 680; Moreau, *Droit Administratif*, pág. 66).

A natureza *contratual* da *concessão* é manifesta porque sua existência e obrigatoriedade decorrem de uma dupla manifestação da vontade, do poder *concedente* e do *cessionário*. E' indis-

pensável o acôrdo de vontades (Gaston Jèze, *Les principes Generaux de Droit Administratif*, Ugo Forti, *Natura Giuridica delle Concessioni*, vol. IV, pág. 369 a 429, e entre nós, Temístocles Brandão Cavalcânti, *ob-loc. cit.*).

7) O pôrto de Fortaleza foi dado, em *concessão*, pelo Govêrno federal ao Govêrno do Estado do Ceará, pelo prazo de 60 anos, por meio do decreto federal n.º 23.606, de 20 de dezembro de 1933, e mediante as cláusulas do *contrato de concessão*, devidamente aprovado e registrado pelo Tribunal de Contas da União.

8) As cláusulas dêste contrato são a fonte fundamental dos direitos, prerrogativas e obrigações do Estado do Ceará, em referência às obras e serviços do Pôrto de Fortaleza.

9) Estabelece a cláusula II do referido contrato:

“A União autoriza a utilização, pelo Estado concessionário, dos terrenos de Marinha e respectivos acrescidos que sejam necessários à execução das obras previstas no presente contrato”.

Por esta cláusula, o Estado do Ceará, pode *utilizar livremente* os terrenos de Marinha e acrescidos necessários à execução das obras. Referidos terrenos, com as obras nêles edificadas, como *propriedade resolúvel*, deverão reverter à União, findo o prazo da concessão, (cláusula XXX) em caso de encampação (cláusula XXIX) ou rescisão (cláusula XXXI).

10) Reza a cláusula IV do referido contrato:

“Quanto às obras de terrenos de marinha e acrescidos, nas mesmas condições das anteriores, ser-lhe-ão preferencialmente *aforadas* na forma das leis vigentes, para *livre disposição do domínio útil*”.

As sobras, ou sejam as partes não utilizadas ou utilizáveis dos terrenos de marinha e *acrescidos*, (como tal compreendidos os conquistados mediante *atêrro*) serão *aforados* pelo Estado, na forma da legislação vigente, e por êle *vendidas livremente* (o domínio útil,

em forma *definitiva*, por não ser propriedade resolúvel).

O Estado concessionário não tem que devolvê-las findo o prazo da concessão. O produto de sua venda deve ser levado a crédito do *Fundo de Compensação*.

11) O Estado do Ceará não é, atualmente, proprietário, a *nenhum título*, dos terrenos compreendidos pelo *atêrro* do pôrto em construção. Tem sôbre êles uma *preferência* contratual legal.

O regime instituído no caso, para o Estado do Ceará foi mais rigoroso que para os demais.

Com efeito, era tradicional em nossa vida administrativa e jurídica, terem as emprêsas concessionárias o domínio pleno resolúvel dos terrenos de marinha e acrescidos, quando as obras e serviços públicos se executavam mediante concessão (Código Civil art. 647; Carlos Carvalho, Nova Consolidação, art. 381; Clovis Bevilacqua, Código Civil Comentado, vol. 3.º, 5.ª ed., obs. 1 ao art. 855; acórdão do Supremo Tribunal Federal de 14 de setembro de 1895, *in* Jurisprudência de 1895, pág. 179).

Estabelece o contrato de concessão da Companhia Docas da Bahia, poder ela *vender os terrenos de marinha e acrescidos desnecessários às obras* (cláusula 38.º do contrato aprovado pelo decreto n.º 14.417). Idêntico regime foi instituído, entre outros, para o Pôrto do Recife e o de Vitória.

Com aquela atribuição, aquêles concessionários vendiam a propriedade plena dos referidos terrenos, mediante as formalidades legais (Clovis Bevilacqua, parecer de 24 de novembro de 1926, *in* *Gazeta de Notícias* de 30 de janeiro de 1927).

São do mestre estas palavras:

“Sendo, porém, bens patrimoniais, podem ser alienados, de qualquer modo, assim o autorize o Congresso Nacional. A lei autorizou a cessão ao Estado, dos

terrenos de marinha e acrescidos convergentes para o pôrto, e com êstes ce-deu os acrescidos, autorizando a venda dos mesmos quando excedentes das necessidades do pôrto. E’, portanto, de venda, no sentido próprio que se trata. E esta, por se tratar de bens públicos, deve ser feita mediante concorrência e com as formalidades próprias das alienações de bens dessa categoria”.

A atitude do concedente mudou e, no contrato para o Estado do Ceará, mandou que êle *aforasse* previamente as sobras, dispondo apenas de seu *domínio útil*, embora que *livremente*.

12) Se o Estado do Ceará não é, no momento, *proprietário* não pode, em consequência, *cedê-los* nem *transferi-los* a quem quer que seja.

13) *A aquisição* pelo *aforamento* requer contrato escrito, transcrito no Registro de Imóveis e, no caso de terrenos de marinha e acrescidos, registrado pelo Tribunal de Contas da União (Código Civil arts. 678, 679, 676, 530, n.º I, 856, n.º I).

14) Compete ao Estado do Ceará, processar o aforamento perante o Serviço do Patrimônio da União da faixa de *terreno de marinha* da zona portuária e os *acrescidos*, compreendidos pelos *aterros* efetuados, para se integrar na propriedade de seu *domínio útil*.

15) Conquistado o *domínio útil*, mediante *aforamento*, sômente então, o Estado do Ceará *poderá dispor* dos referidos terrenos.

16) Êsses terrenos, então da propriedade do Estado, sômente poderão ser transferidos ou cedidos, mediante autorização da Assemblêia Estadual e Sanção do Governador do Estado (Constituição Estadual, art. 18, n.º III, letra f).

E’ o meu parecer.

Fortaleza, 17 de novembro de 1951.
— *J. Colombo de Souza*, Professor e Advogado no Ceará.