

A Usucapião e a Retificação de Matrículas de Imóveis Confinantes com Imóveis Presumidamente da União

Resumo:

Este artigo analisa as questões jurídicas relacionadas às manifestações da SPU em processos de usucapião e de retificação de matrículas de imóveis que confinam com imóveis presumidamente pertencentes à União. Aborda-se a insegurança jurídica decorrente da falta de demarcação e homologação das linhas de preamar médio e das linhas médias das enchentes ordinárias. Também é discutida a jurisprudência que pacificou a possibilidade da conclusão de usucapião em áreas presumidamente da União sem a devida demarcação e homologação. Por fim, explora-se a necessidade de comprovação do domínio da União como pressuposto para o óbice à conclusão desses procedimentos na esfera extrajudicial

Introdução

A falta de demarcação precisa das linhas de preamar médio e das linhas médias das enchentes ordinárias gera significativa insegurança jurídica em áreas costeiras e ribeirinhas do Brasil. Esse problema afeta diretamente a regularização fundiária e a segurança jurídica dos proprietários de imóveis confinantes com áreas que a União declara de forma presumida ou provisória ter o domínio.

O Decreto-Lei 9.760/46, em seus artigos 9º a 14º, prevê o procedimento de demarcação dos terrenos de marinha e dos seus acrescidos. Apesar da identificação presumida de áreas pertencentes à União Federal estar prevista nos arts. 61 e seguintes do decreto, o processo demarcatório é aspecto fundamental a ser considerado, pois a ausência desse procedimento pode gerar insegurança jurídica e incertezas quanto à delimitação exata das áreas de terreno de marinha.

A jurisprudência tem se manifestado de maneira consistente no sentido de que uma vez que não há a devida demarcação, a usucapião daquela área em que não há domínio comprovado da União poderá ser concluída, uma vez que o terreno ainda não está especificado nem incorporado ao patrimônio da União Federal.

É importante ressaltar que a realização do procedimento de demarcação é ônus da Administração Pública, conforme estabelecido no próprio decreto-Lei nº

9.760/46. A falta de interesse da União Federal na realização desse procedimento não pode ser um obstáculo para o reconhecimento da usucapião em favor dos particulares de boa fé. Embora existam dificuldades para conclusão do processo demarcatório, não há justificativa para a omissão da SPU em realizar todos os procedimentos necessários. A União tem o dever de proteger seu patrimônio, que é indisponível e não deve estar sujeito a disputas privadas.

Assim, realizada a demarcação da LPM e LMEO, dos terrenos de marinha e dos terrenos marginais, mediante o procedimento administrativo, o terreno demarcado deve ser registrado no competente Registro de Imóveis como preconiza o artigo 2º, parágrafo único da Lei nº 9.636, de 1998. Deve-se abrir matrícula da área demarcada, com todos os elementos de que trata o art. 176, § 1º, I e II, números 1, 2 e 3, letra “a” ou “b”, e número 4, letra b, da Lei no 6.015/73, atendendo-se ao princípio da especialidade objetiva, com a descrição completa do imóvel e subjetiva, com a identificação do titular do direito, no caso, a União, e, ato contínuo o registro ou averbação da ocupação ou aforamento.

Por fim, o decreto-lei 2.398 de 1987 estabelece no seu art. 3º, §2º que os Cartórios de Notas e Registro de Imóveis, sob pena de responsabilidade dos seus respectivos titulares, não lavrarão nem registrarão escrituras relativas a bens imóveis de propriedade da União, ou que contenham, ainda que parcialmente, área de seu domínio sem certidão autorizativa da Secretaria do Patrimônio da União – SPU.

Entretanto, em áreas não demarcadas, não é incomum que a própria SPU se manifeste de forma diversa em cada consulta de domínio realizada em seu portal patrimoniode todos.gov.br em áreas cujo devido procedimento demarcatório previsto no decreto-lei 9.760/46 não fora ainda realizado. A SPU utiliza LPM e LMEO presumidas ou provisórias. Dessa forma, é impossível concluir com clareza onde iniciam e onde terminam os domínios da União, o que obviamente tem repercussão direta nos procedimentos administrativos de retificação de matrícula e de usucapião.

Dos Bens da União

O art. 20 da CF/88 estabelece o rol dos bens da União:

Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Terrenos de Marinha

Os bens dominicais da União, como os terrenos de marinha, são definidos de acordo com o Decreto-Lei nº 9.760/46. O conceito dos terrenos de marinha envolve uma dimensão espacial/territorial e um critério temporal. Esses terrenos são faixas de terra até 33 metros para o interior a partir da linha do preamar médio de 1831(LPM 1831), seus acrescidos e até onde a influência das marés é perceptível, como rios sob influência das marés, com oscilação de até 5cm durante todo o ano.

Acrescidos de Marinha

São terrenos formados natural ou artificialmente ao lado dos terrenos de marinha, conforme art. 3º do mesmo Decreto-Lei. Esses terrenos seguem a mesma

regulamentação jurídica dos terrenos de marinha, sendo considerados bens dominicais da União e regidos pelo art. 20, VII, da Constituição Federal. São formados por acréscimo, artificial ou naturalmente.

Terrenos Marginais (Reservados)

Terrenos marginais ou ribeirinhos são faixas de terra ao longo de corpos d'água navegáveis, fora do alcance das marés, ou em áreas de fronteiras de Estados, se estendem até a distância de 15 metros para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias (LMEO).

Além dos terrenos de marinha e praias, a União possui uma vasta gama de outros bens imóveis, como ilhas costeiras e oceânicas, reservas minerais, imóveis da antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e terras devolutas

Do Processo de Discriminação dos bens da União como condição da incorporação patrimonial e caracterização do bem público

O art. 9º do decreto-lei 9.760 de 1946 diz que é da competência da SPU a determinação da posição das linhas do preamar médio de 1831 e a linha média das enchentes ordinárias e que as respectivas linhas determinam os limites entre os imóveis da União e os imóveis de terceiros.

O art. 2º da lei 9.636/98 diz que concluído, na forma da legislação vigente, o processo de identificação e demarcação das terras de domínio da União, a SPU lavrará, em livro próprio, com força de escritura pública, o termo competente, incorporando a área ao patrimônio da União.

O STJ já assentou entendimento que a propriedade só passa a ser da União após o procedimento discriminatório de demarcação dos terrenos de marinha, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TERRENOS DE MARINHA. DEMARCAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO DE 1831. CHAMAMENTO DAS PARTES INTERESSADAS POR EDITAL.

1. Por força da garantia do contraditório e da ampla defesa, a citação dos interessados no procedimento demarcatório de terrenos de marinha, sempre que identificados pela União e certo o domicílio, deverá realizar-se pessoalmente. Somente no caso de existirem interessados incertos, poderá a União valer-se da citação por edital. 2. **Após a demarcação da linha de preamar e a fixação dos terrenos de marinha, a propriedade passa ao domínio público** e os antigos proprietários passam à condição de ocupantes, sendo provocados a regularizar a situação mediante pagamento de foro anual pela utilização do bem. Permitir a conclusão do procedimento demarcatório sem a citação pessoal dos interessados conhecidos pela Administração representaria atentado aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como à garantia da propriedade privada. 3. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público: REsp n. 572.923-SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 19.12.2006; REsp n. 617.044-SC, Rel. Min. Denise Arruda, DJU de 27.03.2006. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp n. 962.503-SC, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 15.04.2008, DJe 30.04.2008)(grifo nosso).

Esse é o entendimento do STJ: o fato do imóvel não possuir matrícula assentada no Registro de Imóveis não faz presunção que o imóvel seja público, devendo o Estado provar a titularidade sobre o bem através do processo discriminatório:

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO. TERRAS SEM REGISTRO. FALTA DE PRESUNÇÃO. TERRAS DEVOLUTAS. CONSTATAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. Inexiste violação do art. 535 do CPC/73, porquanto não significa omissão quando o julgador adota outro fundamento que não aquele perquirido pela parte. 2. **A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva.** Precedentes. 3. Rever a conclusão das instâncias ordinárias de que estão presentes os requisitos autorizadores para a aquisição da propriedade pela usucapião demandaria reexame de provas, o que é vedado pela Súmula 7/STJ. Precedentes. 4. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 936.508/PI, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 13/03/2018, DJe 20/03/2018). (grifo nosso).

A Orientação Normativa - ON GEADE 002/MP/SPU trazia a regulamentação da demarcação da LPM e LMEO até a edição da instrução normativa da SPU 28 em 2022. A IN 28 de 2022 da SPU passou a prescrever o procedimento técnico de demarcação. O seu art. 17 diz que o processo demarcatório refere-se ao conjunto de

procedimentos técnicos e administrativos para a determinação da posição da Linha do Preamar Médio de 1831 – LPM e da Linha Média das Enchentes Ordinárias de 1867 – LMEO, de acordo com a Seção II do Capítulo 2 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020.

O art. 64 desta IN da SPU é claro com relação à declaração de domínio emitida pela União: “Os imóveis presumidamente da União referem-se aos terrenos ou áreas, bem como suas benfeitorias e acessões, cuja inexistência ou inconclusão de processo demarcatório da Linha do Preamar Médio - LPM ou da Linha Média das Enchentes Ordinárias - LMEO impedem a manifestação de domínio em definitivo por parte da Secretaria do Patrimônio da União.” Assim, sem a devida demarcação não poderia a União declarar seu domínio sobre determinado bem imóvel.

O STJ que já tinha firmado tese por ocasião do tema 1.199, que determinou a necessidade da notificação pessoal como requisito de validade do procedimento demarcatório, no sentido da necessidade do processo demarcatório da LPM como pressuposto da comprovação dos domínios da União sobre seus imóveis. Os TRFs, sobretudo o TRF da 5ª Região, têm entendimento firme no sentido de que se não foi efetuada a demarcação do bem, ele não pode ser formalmente reconhecido como acrescido a terreno de marinha e a manifestação incidental da SPU não tem o condão de suprir a falta de deflagração do procedimento específico previsto no Decreto-Lei nº 9.760/46 para a demarcação dos terrenos de marinha e de seus acrescidos (TRF-5 - Ap: 08026710220174058500, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL BRUNO LEONARDO CAMARA CARRA, Data de Julgamento: 31/08/2021, 4ª TURMA).

O enunciado 6210 da Jornada de Direito Notarial e Registral diz que: “A impugnação em usucapião extrajudicial fundada unicamente na presunção de que o imóvel constitui terra devoluta, ante a inexistência de registro da sua propriedade, deve ser considerada injustificada, nos termos do art. 216-A, §10 da Lei 6.015/73.”

É importante ainda citar a súmula 496 do STJ que assevera que: “Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União.” Assim, ainda que haja alteração dos domínios da União por

ocasião do processo demarcatório, eventual assento registral sobreposto, não poderá prevalecer em relação ao domínio da União sobre aquela área, resguardando-se sempre portanto o domínio da União que vem da própria Constituição.

Insegurança Jurídica e a Necessidade de Demarcação:

A ausência de demarcação oficial dessas linhas e a utilização de linhas provisórias ou presumidas torna complexa a definição dos limites entre imóveis particulares e áreas dominiais da União, resultando em litígios, impugnações injustificadas e na necessidade de retificação de matrículas que por vezes pela ocasião do procedimento demarcatório novamente irá impor novas definições de limites dos domínios da União.

Embora o Decreto-Lei 9.760/46 cite a presunção de domínio da União sobre seus imóveis, essa presunção não se sustenta sem o devido processo discriminatório como vimos. Em processos de usucapião e retificação de matrículas, é necessário que a União comprove seu domínio sobre a área em questão como condição de declaração de domínio sobre o bem e respectiva legítima e fundada impugnação do procedimento. A mera presunção não é suficiente para afastar os direitos dos proprietários tabulares pois a lei de registros públicos garante a presunção relativa de veracidade do fôlio real.

Pela lição de Rodrigues (RODRIGUES 2016):

se o imóvel está registrado no RI em nome de um particular, sem qualquer menção ao fato de estar localizado em terreno de marinha, perante terceiros é uma propriedade particular, até que se prove o contrário. Quanto a isso, o próprio registrador pode assumir duas posturas: a primeira de que o imóvel esteja situado em terreno de marinha, em razão de essa situação ter chegado ao seu conhecimento, mesmo que nada conste na ficha tabular do imóvel. Agirá assim porque tem receio de ser penalizado por registrar uma escritura pública relativa a bem imóvel de propriedade da União, sem a Certidão Autorizativa da SPU; a segunda postura é considerar que a ficha tabular reflete um imóvel de propriedade particular, não havendo qualquer menção ao fato de o imóvel estar localizado em terreno de marinha, mesmo possuindo elementos extratabulares que indiquem estar.

O CSM decidiu na AC 069854-0/1, da comarca de São Vicente/SP, julgada em 11.10.2000, que o registrador deve priorizar a análise dos dados tabulares do imóvel, verificando a presença ou não do domínio público no fôlio real, pois se não há nada que caracterize o imóvel como sendo área de marinha, não há o que se falar em domínio da União[...]

Da Usucapião de Terreno de Marinha não Demarcado

A jurisprudência tem reconhecido a possibilidade da conclusão da usucapião de imóveis cuja manifestação estatal de domínio não fora devidamente comprovada. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu que a ausência de registro imobiliário de um imóvel em ação de usucapião não gera a presunção de que o bem seja público, como terras devolutas, como visto acima. Cabe ao Estado provar a titularidade do terreno para impedir o reconhecimento da prescrição aquisitiva, isto é, da usucapião. Esse entendimento está fundamentado em precedentes do tribunal, conforme o julgado do AgInt no AREsp 936.508/PI.

A usucapião é uma forma de aquisição da propriedade prevista em nosso ordenamento jurídico, permitindo que o possuidor adquira a titularidade de um imóvel após o cumprimento de certos requisitos legais. É importante destacar que, o ônus da prova recai sobre o Estado para demonstrar que o bem é público para que se evite, assim, o reconhecimento da usucapião, esse é o entendimento do STJ:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO. MODO DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DA PROPRIEDADE. TERRENO DE MARINHA. BEM PÚBLICO. DEMARCAÇÃO POR MEIO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINADO PELO DECRETO-LEI N. 9.760/1946. IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DA USUCAPIÃO, POR ALEGAÇÃO POR PARTE DA UNIÃO DE QUE, EM FUTURO E INCERTO PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO PODERÁ SER CONSTATADO QUE A ÁREA USUCAPIENDA ABRANGE A FAIXA DE MARINHA. DESCABIMENTO.

[...]

2. A usucapião é modo de aquisição originária da propriedade, portanto é descabido cogitar em violação ao artigo 237 da Lei 6.015/1973, pois o dispositivo limita-se a prescrever que não se fará registro que dependa de apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro. Ademais, a sentença anota que o imóvel usucapiendo não tem

matrícula no registro de imóveis. 3. Os terrenos de marinha, conforme disposto nos artigos 1º, alínea a, do Decreto-lei 9.760/46 e 20, VII, da Constituição Federal, são bens imóveis da União, necessários à defesa e à segurança nacional, que se estendem à distância de 33 metros para a área terrestre, contados da linha do preamar médio de 1831. Sua origem remonta aos tempos coloniais, incluem-se entre os bens públicos dominicais de propriedade da União, tendo o Código Civil adotado presunção relativa no que se refere ao registro de propriedade imobiliária, por isso, em regra, o registro de propriedade não é oponível à União 4. A Súmula 340/STF orienta que, desde a vigência do Código Civil de 1916, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião, e a Súmula 496/STJ esclarece que "os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União". 5. **No caso, não é possível afirmar que a área usucapienda abrange a faixa de marinha, visto que a apuração demanda complexo procedimento administrativo, realizado no âmbito do Poder Executivo, com notificação pessoal de todos os interessados, sempre que identificados pela União e certo o domicílio, com observância à garantia do contraditório e da ampla defesa. Por um lado, em vista dos inúmeros procedimentos exigidos pela Lei, a exigir juízo de oportunidade e conveniência por parte da Administração Pública para a realização da demarcação da faixa de marinha, e em vista da tripartição dos poderes, não é cabível a imposição, pelo Judiciário, de sua realização; por outro lado, não é também razoável que os jurisdicionados fiquem à mercê de fato futuro, mas, como incontroverso, sem qualquer previsibilidade de sua materialização, para que possam usucapir terreno que já ocupam com ânimo de dono há quase três décadas [...]**

(STJ - REsp: 1090847 RS 2008/0208007-3, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 23/04/2013, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/05/2013) (grifo nosso).

E ainda o entendimento jurisprudencial é no sentido de que a competência para julgar casos de usucapião em terrenos de marinha sem o devido processo discriminatório, sem a demarcação, é da Justiça Estadual, uma vez que não há interesse jurídico imediato da União Federal e a questão é essencialmente privada, como no julgamento da Apelação: 08026710220174058500: "chega-se a um ponto interessante da lide, que alguns julgados deste Tribunal atentam, porém outros deixam passar. É que, uma vez que se considera que não existe demarcação sobre o terreno, a terra é, no momento, bem de particulares, de modo que desaparece qualquer interesse federal e, por isso mesmo, não subsiste razão para que a ação siga tramitando na Justiça Federal [...]."

Destacamos por fim decisão em sede de suscitação de dúvidas em São Paulo que determinou que a impugnação apresentada pela União Federal não era

justificada uma vez que a área objeto da usucapião não era comprovadamente de domínio público da União:

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. ALDEAMENTO INDÍGENA. SPU - IMPUGNAÇÃO. UNIÃO FEDERAL - BEM PÚBLICO. 1VRPSP - PROCESSO: 1104657-74.2017.8.26.0100 LOCALIDADE: São Paulo DATA DE JULGAMENTO: 23/01/2018 DATA DJ: 05/02/2018 UNIDADE: 16 RELATOR: Tânia Mara Ahualli JURISPRUDÊNCIA: Indefinido LEI: DL - - 9.760/46 ART: 1 LET: h LEI: LO - Novo CPC - 13.105/15 ART: 1.071 LEI: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 216A LEI: CF - Constituição da República - 1988 ART: 20 INC: XI LEI: CF - Constituição da República - 1988 ART: 109 INC: I ESPECIALIDADES: Registro de Imóveis USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL - ALDEAMENTO INDÍGENA. Antigo aldeamento indígena - impugnação promovida pela União Federal pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU). **"Os terrenos de antigos aldeamentos indígenas não podem mais ser considerados bens da União, se sobre tais terras já existem cidades, bairros e vilas". Não se pode "considerar terra tradicionalmente ocupada por indígenas aquela que, há mais de um século, já não registra traço de cultura autóctone". Impugnação afastada e rejeitada a alegação de domínio público federal sobre o imóvel usucapiendo**

Código de Normas do Estado do Ceará

Os arts. 1370 e 1371 do provimento 04 de 2023 do TJ do Estado do Ceará estabelecem a obrigação dos Oficiais de Notas e de Registro de Imóveis de garantir o cumprimento rigoroso da legislação ao lidar com transações envolvendo imóveis da União, especialmente terrenos de marinha. A lavratura de escrituras e registros só pode ocorrer após a obtenção da autorização necessária da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e o pagamento do laudêmio correspondente. Os procedimentos para obtenção de certidões e fichas de cálculo de laudêmiros para a transferência de aforamentos e de ocupações podem ser realizados através do portal de serviços eletrônicos da SPU, conforme regulamentado pelo Decreto-Lei nº 2.398/87 e a Portaria nº 19/2004 da SPU. O dispositivo reforça o supracitado art. 3º do decreto-lei 2.398 de 1987.

Com relação ao procedimento de retificação extrajudicial, o código de normas do Estado do Ceará exige no seu art. 1395 a anuência dos confinantes quando estes forem entes públicos (Município, Estado ou União), exceto quando esse confinantes se tratarem de imóveis que são bens de uso comum do povo como ruas, praças etc (art. 99, I do código civil) e ainda será necessária a respectiva anuência do ente público quando a retificação alterar a configuração física do imóvel com aumento de

área ou de medida perimetral, que possa fazê-lo avançar sobre a faixa de domínio da União ou o bem de uso comum do povo.

Aqui portanto fica claro que o Código de Normas traz a necessidade da anuência do ente público somente se houver alteração perimetral ou alteração de área da matrícula.

Impugnação injustificada

A lei 14.382 de 2022 trouxe importante salvaguarda para a efetividade da usucapião extrajudicial ao afastar expressamente a impugnação injustificada como obstáculo à conclusão da usucapião no âmbito extrajudicial, alterando o §10º no art. 216-A da lei 6.015/73. Entretanto, apesar desse avanço legislativo trazido pela lei 14.382/22, o Código Nacional de Normas, provimento 149 do CNJ, ainda não traz essa atualização dessa alteração da lei de registros públicos inserida no §10 do art. 216-A, no que tange à previsão da possibilidade do afastamento das impugnações infundadas. O §3º do art. 412 do provimento 149 do CNJ agrava ainda mais esse cenário ao prever: “Apresentada qualquer ressalva, óbice ou oposição dos entes públicos mencionados, o procedimento extrajudicial deverá ser encerrado e enviado ao juízo competente para o rito judicial da usucapião.” Aqui o provimento não leva em consideração possíveis manifestação injustificadas dos entes públicos.

O código de normas do Ceará no seu art. 1.407 considerou injustificada a impugnação quando esta for genérica ou quando o confinante se limitar a dizer, sem comprovar, que a retificação avançará na sua propriedade ou posse. Assim, a manifestação da União para que não seja considerada injustificada tem como pressuposto a comprovação de tratar-se de imóvel de sua propriedade. O §2º do art. 1.444 prevê também, no âmbito da qualificação registral, que o registrador afaste no procedimento da usucapião extrajudicial aquelas impugnações infundadas, à luz do §10º do art. 216 da lei 6.015/73, trazido pela lei 14.382 de 2022. Apesar disso, não andou bem o código de normas do Ceará no parágrafo primeiro do mesmo artigo ao determinar a remessa dos autos ao juiz competente quando se tratar de impugnação feita por ente público com base em matéria que envolva direito indisponível nos casos de usucapião. Entendemos que o ente público precisa assim como o particular apresentar impugnação devidamente fundamentada com comprovação de seu

domínio. Não poderia o ente público impugnar genericamente um procedimento extrajudicial e só por isso haver a remessa automática para a esfera judicial.

Trazemos em outro sentido o irretocável dispositivo do código de normas da Bahia, Provimento Conjunto No Cgj/Cci 15/2023, que trouxe no §1º do art. 1.166 que a impugnação imotivada não impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial e o parágrafo segundo, inciso II, prevê expressamente: Serão consideradas injustificadas as impugnações em o interessado, sem comprovar a sua titularidade, apresente a alegação de que a inexistência de registro imobiliário supõe a natureza pública do bem. Vale destacar ainda a alteração do art. 1091 trazida pelo provimento conjunto no gj/cci/04/2024 do Estado da Bahia que diz que a União poderá requerer, nas matrículas em que houver registro de propriedade em nome de terceiros, e desde que instruído o pedido com os documentos elencados no parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 9.636/98, a averbação-notícia de que o imóvel está cadastrado junto à Secretaria de Patrimônio da União como área de marinha, a fim de atender as exigências previstas no caput. Assim não haverá qualquer prejuízo à União desde que obviamente ela comprove o seu domínio sobre aquele imóvel.

Esses dispositivos alinham-se com o próprio entendimento do STJ:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. TERRAS DEVOLUTAS. REEXAME DE PROVAS. INVIABILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ.

1. Não há falar em negativa de prestação jurisdicional se o tribunal de origem motiva adequadamente sua decisão, solucionando a controvérsia com a aplicação do direito que entende cabível à hipótese, apenas não no sentido pretendido pela parte. 2. **Segundo a jurisprudência desta Corte, a inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno. [...]**

(AgInt no REsp n. 1.790.277/SC, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.)

Conclusão:

A usucapião e a retificação de matrículas extrajudiciais em áreas confinantes

com imóveis da União são temas complexos que exigem atenção especial dos operadores do direito, sobretudo dos registradores, responsáveis pela qualificação jurídica do ato registral.

Não são raros os casos de manifestações da SPU declarando o domínio sobre áreas não discriminadas, utilizando-se de linhas de Premar Médio ou Linha Média das Enchentes Ordinárias provisórias ou presumidas, e, por diversas vezes, a cada consulta do particular ou do registrador as linhas vêm em posicionamentos diversos o que gera uma enorme insegurança jurídica em procedimentos como usucapião e retificações de matrículas no âmbito extrajudicial.

A jurisprudência atual é no sentido da necessidade de comprovação do domínio pela União, ônus inafastável e condição de declaração dos seus domínios. Não pode, assim, a União manifestar oposição aos procedimentos relacionados ao direito da propriedade privada sem a necessária comprovação que tem legitimidade para impugnação do ato. Aqui destacamos a necessidade da observância dos princípios da publicidade registral e a concentração dos atos na matrícula. O próprio decreto-lei 9.760, no seu art. 18-C, vai impor a necessidade de o oficial do registro de imóveis abrir matrícula do imóvel em nome da União e registrar o auto de demarcação. Sem a devida matrícula aberta em nome da União ou qualquer informação no fólio real de se tratar de imóvel da União, não há como o registrador concluir que o imóvel é público. Assim como não pode a União sem o devido processo demarcatório declarar que determinado imóvel é do seu domínio sem o devido processo demarcatório. Como vimos, o procedimento técnico demarcatório trazidos nos arts. 9º à 14 do respectivo decreto lei, devidamente regulamentado na IN 28 de 2022, trata-se de um conjunto de atos de natureza complexa, que necessariamente faz referência ao ano de 1831. Esse procedimento envolve análise de documentos históricos, tábuas de marés, estudos técnicos etc.

Assim, embora o art. 3º do decreto-lei 2.398/87 e o Código de Normas do Estado do Ceará imponham aos registradores e aos notários a necessidade da observância de presença de documentos que garantam autorização da União como a CAT em negócios jurídicos cujo objeto tratar-se de imóvel da União, não há como exigir do registrador ou do notário o conhecimento prévio dessa informação sem

que ela esteja presente no respectivo fôlio real, à luz dos princípios da publicidade registral e da concentração dos atos na matrícula.

Entendemos ainda, em caso de manifestação da União pelo interesse nessas demandas extrajudiciais, ou ainda da apresentação de impugnação ou da não anuência em procedimentos de usucapião e retificação de matrículas na condição de confinante ou interessado, deve União fazer prova administrativa da incorporação do bem ao seu patrimônio. O próprio decreto-lei 9.760/46 e o art. 2º da lei 9.636/98 determinam que, após o procedimento de demarcação, a União remeta todo o processo administrativo de demarcação acompanhado de plantas e outros documentos técnicos que permitam a correta caracterização do imóvel ao cartório para abertura das respectivas matrículas de sua propriedade. Caso a SPU declare se tratar de imóvel de seu domínio, deve fazê-lo com a devida comprovação de se tratar de imóvel público devidamente incorporado ao patrimônio da União mediante apresentação de matrícula em nome próprio ou declaração baseada em procedimento discriminatório de demarcação. A mera declaração baseada em imóvel não discriminado deve ser considerada impugnação injustificada, não sendo obstáculo portanto à conclusão do procedimento extrajudicial, assim prevê o Código de Normas do Estado da Bahia e o próprio entendimento do STJ. O afastamento da impugnação injustificada como obstáculo à conclusão da usucapião extrajudicial como vimos tem previsão no código de normas do Estado do Ceará, no Provimento 149 do CNJ e na Lei de Registros Públicos.

Concluimos por fim que traria segurança jurídica a inclusão de dispositivo análogo ao art. 1.166, §2º, inciso II do Código de Normas da Bahia ao Código de Normas do Estado do Ceará, ao prever expressamente que serão consideradas injustificadas as impugnações em que o interessado, sem comprovar a sua titularidade, apresente a alegação de que a inexistência de registro imobiliário supõe a natureza pública do bem. Redação ainda mais consistente era a do §3º do art. 1427-A da versão anterior do Código de Normas da Bahia, que trazia em seu texto: *A impugnação de qualquer dos entes públicos alegando se tratar de área pública será considerada imotivada caso a União, Estado ou Município deixe de demonstrar o título específico que deu origem à sua dominialidade.*

Vale ressaltar que é lícito que a União, mais tarde, faça esses estudos e demarcações, garantindo que, se a área for identificada e caracterizada como bem público, ela possa ser incorporada ao patrimônio da União conforme determina a lei, não sendo oponível a ela aquela matrícula fruto da Usucapião, nos termos da súmula 496 do STJ.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 set. 1946.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a regularização da ocupação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 1987.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai. 1998.

BRASIL. Instrução Normativa SPU nº 28, de 30 de dezembro de 2022. Estabelece o procedimento técnico de demarcação da Linha do Preamar Médio e da Linha Média das Enchentes Ordinárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Agravo Regimental no Recurso Especial nº 962.503-SC, Relator: Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 15 abr. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 abr. 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 936.508-PI, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 13 mar. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 mar. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Recurso Especial nº 1090847-RS, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23 abr. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 maio 2013.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (TRF5). Apelação Cível nº 0802671-02.2017.4.05.8500, Relator: Desembargador Federal Bruno Leonardo Câmara Carra, 4ª Turma, julgado em 31 ago. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. PROVIMENTO CONJUNTO No CGJ/CCI 15/2023. Institui o Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia. Publicado em 11/09/2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. Provimento nº 04/2023/CGJCE – Institui o Código de Normas do Serviço Notarial e Registral do Estado do Ceará, em substituição aos provimentos anteriores que versem sobre o tema, expedidos por esta Corregedoria-Geral da Justiça. Publicado no DJe de 31/01/2023.

RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. Curso de terrenos de marinha e seus acrescidos: laudêmio, taxa de ocupação e foro. 2ª edição. São Paulo: Editora Pillares, 2016.