

# **Uma análise do art. 1705 do Código de Normas do Estado do Pernambuco à luz da vedação constitucional da usucapião de bem público e a impossibilidade jurídica da usucapião do direito de ocupação.**

**Victor Ponte**

## **Introdução**

Este artigo aborda a inovação trazida pelo código de normas do Estado do Pernambuco à luz da proibição constitucional da usucapião de bens públicos e da possibilidade jurisprudencial da usucapião de domínio útil de imóveis da união sob o regime de aforamento, analisando o contexto jurídico e as especificidades aplicáveis. A imprescritibilidade dos bens públicos, assegurada pelo artigo 183, §3º, da Constituição Federal, estabelece que tais bens não são suscetíveis a usucapião, reforçando a proteção patrimonial estatal. Por outro lado, o domínio útil de bens em regime de aforamento, especialmente em terrenos de marinha, apresenta uma dinâmica jurídica jurisprudencialmente distinta, conforme ilustrado pelo julgado RE: 218324 PE, corroborado pela súmula nº 17 do TRF da 5ª Região. Entretanto, o recente dispositivo do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco foi além, com os incisos II, III e IV do seu artigo 1705, publicado em 2023. Analisaremos essa possibilidade jurídica com as balizas do Código Civil, da Lei de Registros Públicos, da Legislação Patrimonial da União e da Constituição Federal.

A jurisprudência brasileira pacificou a possibilidade de usucapião do domínio útil de bens públicos dominicais em regime de aforamento, desde que a ação seja movida contra o particular enfiteuta. Este entendimento reforça a distinção entre o domínio direto, inalienável e imprescritível da União e o domínio útil, passível de usucapião. O artigo 1705 no Estado do Pernambuco trouxe a possibilidade, na hipótese de imóvel em terreno de marinha devidamente matriculado, da conclusão da usucapião, mantendo-se o regime de aforamento ou ocupação previamente cadastrado na SPU.

Assim, o objetivo deste estudo é analisar detalhadamente a intersecção entre a vedação da usucapião de bens públicos, a admissibilidade da usucapião do domínio útil em regime de aforamento e o recente dispositivo do Estado do Pernambuco que inaugurou a possibilidade jurídica da usucapião do direito cadastral de ocupação à luz da Constituição e da Legislação correlata.

## **A usucapião e os bens públicos**

Bens públicos são classificados em dominicais, de uso comum do povo, e de uso especial. Os bens dominicais são aqueles que o Estado possui e administra como seu patrimônio, sem destinação pública específica, podendo ser utilizados para obtenção de receita patrimonial, como os terrenos de marinha. Os de uso comum do povo são acessíveis a todos e destinados ao uso geral da população, como rios, mares, estradas, praças e a praia. Os bens de uso especial são aqueles destinados à execução de serviços públicos, como prédios de repartições públicas e escolas.

A Constituição Federal, em seu artigo 20, inciso VII, especifica que são bens da União os "terrenos de marinha e seus acrescidos", o que exemplifica a categoria de bens dominicais quando não estão afetados a um uso especial. De acordo com o Decreto-Lei nº 9.760/1946, são considerados terrenos de marinha aqueles que encontram-se até 33 metros para o continente, contados da linha do preamar médio de 1831, ou seja, a média das maiores marés observadas nesse ano específico.

Em relação ainda a usucapião e bens públicos, o TJ de SP na Apelação 10021531420168260362 reconheceu a possibilidade da Usucapião de bem público desafetado. Importante estabelecer que trata-se de entendimento ainda minoritário na jurisprudência. Nesse sentido, a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1874632 enfatiza a doutrina e jurisprudência consolidadas sobre a imprescritibilidade dos bens públicos, reiterando a impossibilidade de usucapião de imóveis pertencentes à esfera pública, em conformidade com o art. 183, §3º, e art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal, além do art. 102 do Código Civil e da Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal. No caso específico, tratava-se de um imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), considerado bem público por equiparação por estar afetado à prestação de serviços públicos. A natureza jurídica de bem público e sua destinação específica para atender às políticas habitacionais reforçam a tese de que tais bens são imprescritíveis, ou seja, não podem ser adquiridos por usucapião.

Além disso, o julgamento traz à tona a discussão sobre a colisão entre princípios fundamentais, como o direito à moradia e a supremacia do interesse

público sobre o particular. No confronto de tais princípios, prevaleceu a visão de que o interesse coletivo e as finalidades públicas dos bens têm primazia sobre os interesses individuais. O STJ, portanto, enfatizou que a eventual inércia ou abandono do bem público por gestores não altera sua natureza jurídica nem justifica a ocupação ilícita, resguardando o princípio de que o bem público é indisponível e deve servir às necessidades coletivas, como a reforma agrária e o planejamento urbano, e não apenas aos interesses individuais dos ocupantes.

### **Da Possibilidade da Usucapião do Domínio Útil no Regime de Aforamento**

Para compreensão da possibilidade da usucapião do domínio útil de terrenos de marinha, faz-se necessária a distinção dos dois principais regimes de ocupação pelo particular em terrenos de marinha: ocupação e aforamento: O regime de ocupação é um direito pessoal atribuído pela União a um particular. A ocupação concedida pela União é um título precário e não gera ao ocupante qualquer direito sobre o terreno, o domínio pleno é da União, tendo o ocupante apenas os direitos de ocupação sobre o terreno e sobre as benfeitorias nele construídas.

O aforamento por sua vez, trata-se de um direito real que mediante contrato a União atribui a terceiros o domínio útil de um imóvel de sua propriedade. Esse instrumento é utilizado nas situações em que haja a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, manter o vínculo da propriedade pública (§ 2º do art. 64 do Decreto Lei 9.760/1946). No aforamento, há o desdobramento em domínio direto e domínio útil. O primeiro permanece com a União e o segundo é atribuído ao particular, que passa a exercer direito real sobre a coisa alheia. Domínio útil é 83% do terreno da União, que passa a ser de titularidade do foreiro. Domínio direto é 17% do terreno da União, que continuará de domínio da união até que haja a remição pelo particular. E o domínio pleno é a somatória dos domínios direto e útil, reunindo todos os atributos da propriedade.

Assim, o STF reconheceu a possibilidade da usucapião do domínio útil dos terrenos de marinha em regime de aforamento no julgado do RE 218324 PE pelo ministro Joaquim Barbosa, reafirmando que a usucapião do domínio útil em

terrenos de marinha é admissível, e a falta de oposição da União pode ser interpretada como uma anuência ao processo. Essa decisão destacou que, apesar da natureza pública do terreno de marinha, o domínio útil, direito real, pode ser adquirido por particulares através da prescrição aquisitiva, desde que cumpridos os requisitos legais para a usucapião. Na decisão fica claro que não poderá ser objeto da usucapião o domínio pleno do bem. O TRF 5 ratificou esse entendimento ao editar a súmula 17.

### **Análise do artigo 1705 do Código de Normas do Pernambuco**

Diante dessas considerações, surge um questionamento jurídico relevante: é possível a usucapião do direito de ocupação em terrenos de marinha? quando se tratar de terreno de marinha matriculado no Registro de Imóveis, a usucapião poderá ser concluída mantendo-se o regime jurídico de aforamento ou ocupação já cadastrado na SPU?

O art. 1705 do Código de Normas do Pernambuco passou a trazer em 2023, ao tratar da notificação dos entes públicos no procedimento de usucapião extrajudicial, os incisos II, III e IV. O inciso II vai requerer que seja solicitado à União informações se o imóvel se trata de terreno de marinha, hipótese que se manifestará a união se há cadastro de regime de ocupação ou aforamento daquele imóvel usucapiendo. O inciso III trouxe o permissivo de quando tratar-se de terreno de marinha matriculado, a usucapião manterá o regime jurídico de aforamento ou ocupação, conforme já indicado no título anterior ou na certidão da Secretaria de Patrimônio da União – SPU – apresentada. Na prática, o dispositivo permite que seja concluída a usucapião o imóvel com registro no RI e prévio cadastro na SPU, quer seja em regime de aforamento quer seja em regime de ocupação.

Com relação ao regime de aforamento, não há maiores digressões diante do entendimento já pacificado do STF, confirma discorrido acima.

A indagação remete à análise da natureza jurídica do direito de ocupação e à sua susceptibilidade à usucapião, considerando as particularidades do regime jurídico dos terrenos de marinha.

Caleb Miranda<sup>1</sup> traz o entendimento que para usucapir um terreno de marinha registrado em nome de um particular no cartório de registro de imóveis, onde há indicações de sua natureza (por meio de RIP ou CAT ou na descrição do imóvel) na matrícula, é crucial definir o objetivo da usucapião claramente. Se o terreno está confirmado como terreno de marinha, o particular detém apenas o direito de preferência para a enfiteuse, não o domínio pleno. Nesse contexto, o particular poderia optar por usucapir a enfiteuse (um direito real sobre o imóvel já estabelecido) ou tentar a usucapião do direito de propriedade registral, mantendo a indicação de que se trata de um terreno de marinha. A enfiteuse, sendo um direito real perpétuo, representa uma opção mais vantajosa, ainda que a ocupação confira apenas uma preferência ao aforamento. Esse entendimento se coaduna com o comando trazido no art. 1705 em análise.

No entanto, por óbvio mesmo que a propriedade registral pudesse ser usucapida, isso não converte automaticamente o usucapiente em detentor do domínio pleno se tratar-se de terreno de marinha e sobretudo se não há enfiteuse constituída. Em tais casos, no entendimento de Caleb Miranda o usucapiente pode acabar com um direito de ocupação com preferência ao aforamento, conforme o art. 105 do decreto lei 9760/46. Sustenta Miranda que embora existam divergências jurídicas, se a União já permitiu a transferência de propriedade entre particulares por meio do RIP ou da emissão de CAT, ela não deveria contradizer esses atos impedindo a usucapião. Isso implica que, se não há oposição expressa da União no processo de usucapião, poderia se presumir sua anuência ao estabelecimento de uma enfiteuse ou à continuidade da ocupação.

Em contraponto, entendemos que no caso de regime de ocupação, embora consignado na matrícula do imóvel e portanto poderia se interpretar a possibilidade da existência da ocupação com preferência ao aforamento, esta ainda não confere direito real ao ocupante. Neste sentido, entendemos que a súmula 496 do STJ é clara pela inoponibilidade do registro do RI em relação aos imóveis situados em terrenos

---

<sup>1</sup> MIRANDA, Caleb; LUCA, Carolina; MATUSZEWSKI, Lorrueane. **Capítulo 4. Unificação e Usucapião de Terrenos de Marinha** In: MIRANDA, Caleb; LUCA, Carolina; MATUSZEWSKI, Lorrueane. **Os Bens Públicos e o Registro de Imóveis - Vol. VI - Ed. 2022**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/os-bens-publicos-e-o-registro-de-imoveis-vol-vi-ed-2022/1643176386>. Acesso em: 22 de Março de 2024.

de marinha e o domínio soberano da união. Assim, não poderia a usucapião ser concluída mesmo com a manutenção do prévio cadastro do regime de ocupação que constava na matrícula.

Nesse sentido a jurisprudência pátria dominante já se manifestou em relação à impossibilidade da usucapião do direito de ocupação:

APELAÇÃO CÍVEL. TERRENO DE MARINHA. BEM DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ENFITEUSE. OCUPAÇÃO. PRECARIIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIR BENS PÚBLICOS. APELAÇÃO DESPROVIDA.

1. São terrenos de marinha as faixas de terra com profundidade de 33 metros contados do início do mar para dentro do continente, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760/46.2.

2. Na ocupação, não existem vínculos jurídicos definitivos entre o ocupante e o bem ocupado, estando ela caracterizada pela precariedade, enquanto na enfiteuse o vínculo é seguro, constituindo um direito real imobiliário.

3. Impossibilidade de usucapião por ausência de demonstração do domínio útil de imóveis públicos, inexistindo prévia enfiteuse. 4. Os terrenos de marinha, reconhecidos constitucionalmente como bens públicos (CF/88, art. 20, inciso VII), não podem ser adquiridos por usucapião conforme preceitua o art. 183 da Constituição Federal.

5. Apelação desprovida.

(TRF-3 - Ap: 00024511920084036104 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MAURICIO KATO, Data de Julgamento: 27/11/2017, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:05/12/2017)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. USUCAPIÃO. TERRENO DE MARINHA. IMPOSSIBILIDADE. ENFITEUSE. INEXISTÊNCIA. OCUPAÇÃO. REGISTRO IMOBILIÁRIO. IMPROVIMENTO. 1. As informações emanadas da Secretaria do Patrimônio da União esclarecem que o imóvel em questão se trata de terreno de marinha, bem público dominical da União, sob o regime de ocupação, razão pela qual o direito real a ser usucapido é o domínio pleno, incidindo o óbice do art. 183, parágrafo 3º, da CF. Inteligência da Súmula 07 desta Corte. 2. Importa advertir, por oportuno, que foi dado vista ao demandante/apelante para se manifestar sobre o teor da Certidão da SPU juntado pela União (fl. 165). Todavia, a parte interessada ficou-se inerte (fl. 166v), não havendo que se falar em afronta ao contraditório. 3. Não se pode olvidar da existência de Certidão Vintenária lavrada pelo 1º Cartório de Imóveis de Recife/PE, em 17 de maio de 2006, colacionada aos autos pelo próprio autor/apelante, onde se verifica que o imóvel de nº 194 foi edificado em terreno de marinha, em regime de ocupação. 4. Cumpre ressaltar que o

aforamento deve ser comprovado, não podendo ser presumido simplesmente pelo fato do bem encontrar-se inscrito no registro imobiliário, como de "propriedade" de terceiro. Não se olvide que a enfiteuse de imóveis da União está sujeita a uma disciplina específica - arts. 99-124, do Decreto-Lei nº 9.760, de 05.09.1946, e Lei nº 9.636, de 15.05.1998 -, dependendo da observância de várias exigências, e ao contrário, há prova nos autos de que se trata de imóvel submetido ao regime de ocupação. 5. Apelação a que se nega provimento. Honorários recursais fixados em 10% do valor que vier a ser apurado a título de honorários sucumbenciais, na forma arbitrada na sentença.

(TRF-5 - APELAÇÃO CIVEL: 0004955-05.2015.4.05.8300, Relator: EDÍLSON NOBRE, Data de Julgamento: 19/09/2017, 4ª TURMA, Data de Publicação: 22/09/2017)

Sem nos aprofundar em relação à competência do código de normas do Estado do Pernambuco para dispor sobre a matéria, trataremos da análise crítica do dispositivo em si. O artigo 1705 tratou na prática do instituto da usucapião como supedâneo administrativo para transferência de direito de titularidade do cadastro sobre imóvel em regime de ocupação da união com prévio assento no registro de imóveis. Do ponto de vista da legalidade, não nos parece ser o instrumento adequado, muito embora reconheçamos a necessidade de legislação que traga a possibilidade daquele imóvel que está em regime de ocupação possa ter sua transferência de titularidade melhor regulamentada. A instrução normativa 01 de 2018 da SPU dispõe sobre a transferência de titularidade de imóveis da união sem, contudo, aprofundar-se com relação aos casos dos imóveis irregulares.

Destacamos aqui que a grande maioria dos imóveis em terreno de marinha do país encontram-se em regime de ocupação e a regularidade desses imóveis junto à SPU é fundamental, seja do ponto de vista de arrecadação de receita patrimonial, seja do ordenamento urbanístico das orlas urbanas ou seja ainda da proteção ambiental dessas ocupações.

### **Conclusão**

O art. 1705 do Código de Normas do Estado de Pernambuco, ao tratar da notificação dos entes públicos no procedimento de usucapião extrajudicial, levanta questões significativas sobre a usucapião em contextos específicos, como os

terrenos de marinha sob o regime de ocupação. Embora o cenário jurídico brasileiro, reforçado pela vedação constitucional expressa artigo 183, §3º, da Constituição Federal e, em relação aos terrenos de marinha, na Súmula 496 do STJ, a imprescritibilidade dos bens públicos, a normativa pernambucana parece navegar em águas controversas ao possibilitar a usucapião do imóvel em terreno de marinha matriculado no Registro de Imóveis e cadastrado em regime de ocupação na SPU.

Muito embora já consolidada jurisprudencialmente a possibilidade da usucapião do domínio útil do imóvel em terreno de marinha sob o regime de aforamento, a discussão sobre a possibilidade jurídica da usucapião do direito de ocupação ainda não encontra sustentação legal e nem jurisprudencial.

A conclusão que emerge é a necessidade de um debate jurídico mais aprofundado que considere as peculiaridades do regime de ocupação em terrenos de marinha e a rigidez da proibição constitucional da usucapião de bens públicos, sobretudo dos bens dominicais, inclusive à luz da Proposta Emenda Constitucional nº 39 que tem o escopo de extinguir o instituto do Terreno de Marinha. Além disso, torna-se imperativo como um meio termo o surgimento de um dispositivo legal que regulamente de forma clara e específica a transferência de titularidade de imóveis em regime de ocupação em situação de irregularidade de cadastro e de inscrição. É preciso sempre sopesar a proteção do patrimônio público com a necessidade da regularização dessas ocupações que acontecem em grande quantidade no plano fático no país. A regularidade dos imóveis no Brasil se faz necessária para o atendimento dos princípios constitucionais como a garantia da função social e ambiental da propriedade, aqui inclusos os terrenos de marinha. Assim, o art. 1705 do Código de Normas do Estado de Pernambuco, em que pese a fragilidade do ponto de vista da legalidade, enquanto ponto de partida, lança luz sobre a complexidade e necessidade dessa discussão.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 496: Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União. Primeira Seção, julgado em 08/08/2012, DJe 13/08/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 340. " Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião."

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Súmula nº 17: É possível a aquisição do domínio útil de bens públicos em regime de aforamento, via usucapião, desde que a ação seja movida contra particular, até então enfiteuta, contra quem operar-se-á a prescrição aquisitiva, sem atingir o domínio direto da União. Aprovada em 16/08/1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 218324 PE, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1999.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [\[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9760-5-setembro-1946-417540-publicacaooriginal-1pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=os%20que%20tenham%20sido%20a,lei%2C%20incorporados%20ao%20seu%20patrim%C3%B4nio.&text=os%20que%20contornam%20as%20ilhas,sentir%20a%20infl%C3%AAncia%20das%20mar%C3%AAs\]](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9760-5-setembro-1946-417540-publicacaooriginal-1pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=os%20que%20tenham%20sido%20a,lei%2C%20incorporados%20ao%20seu%20patrim%C3%B4nio.&text=os%20que%20contornam%20as%20ilhas,sentir%20a%20infl%C3%AAncia%20das%20mar%C3%AAs). [acesso em 22 de março de 2024].

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 39 de 2011. Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis. [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>] [acesso em 22 de março de 2024]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1874632 AL 2020/0096892-6. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 25/11/2021, DJe 29/11/2021.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. IN 01 de 2018. [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos-antiores/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-arquivos-pdf/180309\\_in\\_01-transferencia.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos-antiores/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-arquivos-pdf/180309_in_01-transferencia.pdf). [acesso em 22 de março de 2024];

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Pernambuco. Recife: CGJ-PE, [2023];

MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; LUCA, Carolina Baracat Mokarzel de; MATUSZEWSKI, Lorrueane. Capítulo 4. Unificação e Usucapião de Terrenos de Marinha. In: MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; LUCA, Carolina Baracat Mokarzel de; MATUSZEWSKI, Lorrueane. Os Bens Públicos e o Registro de Imóveis - Vol. VI. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/os-bens-publicos-e-o-registro-de-imoveis-vol-vi-ed-2022/1643176386>. Acesso em: 22 mar. 2024;

TRF-3 - Apelação Cível nº 0002451-19.2008.4.03.6104/SP, Relator: Desembargador Federal Maurício Kato, julgada em 27/11/2017, Quinta Turma, publicada em e-DJF3 Judicial 1 DATA: 05/12/2017;

TRF-5 - Apelação Cível nº 0004955-05.2015.4.05.8300, Relator: Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior, julgada em 19/09/2017, Quarta Turma, publicada em 22/09/2017;