RGe ISSN: 2177-3246

REGISTRO IMOBILIÁRIO VERSUS DOMÍNIO PÚBLICO: ATÉ ONDE VAI A PRESUNÇÃO REGISTRAL DIANTE DOS TERRENOS DE MARINHA?

REAL ESTATE REGISTRY VERSUS PUBLIC DOMAIN: HOW FAR DOES REGISTRY PRESUMPTION EXTEND IN COASTAL FEDERAL LANDS?

REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FRENTE AL DOMINIO PÚBLICO: ¿HASTA DÓNDE LLEGA LA PRESUNCIÓN DE REGISTRO EN RELACIÓN CON LOS TERRENOS MARÍTIMOS?

10.56238/revgeov17n5-118

Maria Darlene Braga Araújo Monteiro
Doutora
Instituição: Universidade de Fortaleza (Unifor)
E-mail: darlenebragaadv@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/3301995459920320
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1099-5641

André Bruno Façanha de Negreiros
Mestre em Direito Constitucional
Instituição: Universidade de Fortaleza (Unifor)
E-mail: andrenegreirosadv@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/2153848418527086
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9901-4514

RESUMO
O presente artigo analisa o regime jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos e suas implicações no registro de imóveis, com enfoque na atuação do registrador diante da incidência de domínio público não refletido na matrícula. Parte-se da hipótese de que tais bens integram o patrimônio da União por determinação constitucional, sendo sua titularidade originária e independente de registro, o que limita a presunção de legitimidade do fólio real. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com base na análise da legislação, da doutrina registral e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Examina-se a exigência da Certidão Autorizativa de Transferência (CAT), a relatividade da presunção registral e os limites da qualificação registral. Conclui-se que a exigência de regularização perante a União não configura inovação, mas expressão do dever legal do registrador de assegurar a continuidade, a legalidade e a segurança jurídica do sistema registral.

Palavras-chave: Registro de Imóveis. Terrenos de Marinha. Domínio Público. Certidão Autorizativa de Transferência (CAT). Qualificação Registral.

ABSTRACT
This article examines the legal framework governing coastal federal lands (*terrenos de marinha*) and their implications for the real estate registry system, focusing on the registrar's role when public

ownership is not reflected in the property record. It is based on the hypothesis that such lands belong to the Federal Government by constitutional determination, with original ownership independent of registration, thus limiting the presumption of registry legitimacy. The study adopts a qualitative, doctrinal legal methodology, grounded in statutory analysis, specialized doctrine, and case law from the Brazilian Superior Court of Justice. It addresses the requirement of the Transfer Authorization Certificate (CAT), the relative nature of registry presumption, and the limits of legal qualification. The article concludes that requiring prior regularization before federal authorities does not constitute undue innovation, but rather reflects the registrar's legal duty to ensure continuity, legality, and legal certainty within the registry system.

Keywords: Real Estate Registry. Coastal Federal Lands. Public Property. Transfer Authorization Certificate (CAT). Legal Qualification.

RESUMEN

Este artículo analiza el régimen jurídico de los terrenos marítimos y sus acreciones, así como sus implicaciones para el registro de la propiedad, centrándose en el papel del registrador ante el dominio público no reflejado en el registro. Parte de la hipótesis de que dichos bienes forman parte del patrimonio de la Unión por mandato constitucional, siendo su titularidad original e independiente del registro, lo que limita la presunción de legitimidad del folio inmobiliario. La investigación adopta una metodología cualitativa, de carácter jurídico-dogmático, basada en el análisis de la legislación, la doctrina registral y la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia. Se examinan el requisito del Certificado de Autorización de Transferencia (CAT), la relatividad de la presunción registral y los límites de la calificación registral. Se concluye que el requisito de regularización ante la Unión no constituye una innovación, sino una expresión del deber jurídico del registrador de garantizar la continuidad, la legalidad y la seguridad jurídica del sistema registral.

Palabras clave: Registro de la Propiedad. Terrenos Marítimos. Dominio Público. Certificado de Autorización de Transferencia (CAT). Calificación Registral.

1 INTRODUÇÃO

O sistema registral imobiliário brasileiro ocupa posição central na organização jurídica da propriedade, desempenhando função essencial na estabilização das relações patrimoniais e na promoção da segurança jurídica. Sua estrutura normativa, fundada em princípios como a publicidade, a continuidade e a especialidade, confere ao registro imobiliário presunção de legitimidade, tornando-o elemento de confiança nas relações econômicas e instrumento de concretização da ordem econômica constitucional.

Todavia, essa presunção não se reveste de caráter absoluto. Ao contrário, revela-se compatível com a incidência de regimes jurídicos especiais, especialmente aqueles relacionados aos bens públicos, cuja disciplina constitucional e legal impõe limites à autonomia privada e à livre circulação da propriedade.

A relevância dessa discussão torna-se ainda mais evidente quando se considera o cenário brasileiro de irregularidade fundiária e registral. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, aproximadamente 50% dos imóveis urbanos no Brasil apresentam algum tipo de irregularidade dominial ou registral, seja por ausência de registro, seja por inconsistência documental (IBGE, 2019). No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça, por meio de diagnósticos realizados no âmbito da política nacional de regularização fundiária, aponta que mais de 30 milhões de imóveis no país encontram-se em situação irregular, o que representa parcela significativa do território urbano nacional (CNJ, 2021).

Esse quadro revela uma profunda dissociação entre a realidade fática e a realidade registral, comprometendo a função do registro como instrumento de segurança jurídica. Estudos técnicos do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil reforçam que a ausência de correspondência entre o fólio real e a situação jurídica efetiva do imóvel constitui um dos principais fatores de fragilidade do sistema registral brasileiro, afetando diretamente a confiabilidade das transações imobiliárias.

A importância desse debate também pode ser compreendida à luz de abordagens internacionais sobre a relação entre propriedade, formalização e desenvolvimento econômico. Hernando de Soto (2000) demonstra que a ausência de formalização adequada dos direitos de propriedade compromete a capacidade de circulação de riquezas e limita o acesso a crédito, convertendo ativos em “capital morto”. Essa perspectiva evidencia que a desconexão entre a realidade jurídica e a realidade registral não constitui mero problema técnico, mas fator estrutural de ineficiência econômica, reforçando a necessidade de atuação rigorosa do sistema registral na correção dessas assimetrias.

No contexto específico dos bens públicos federais, a problemática assume contornos ainda mais sensíveis, sobretudo diante da extensão da costa brasileira, que ultrapassa 7.367 quilômetros de litoral, conforme dados oficiais do IBGE, ao longo da qual se situam inúmeros imóveis potencialmente sujeitos ao regime jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Apesar dessa abrangência

territorial, é recorrente a existência de matrículas imobiliárias que não refletem essa condição jurídica, seja por ausência de averbação, seja por defasagem histórica dos registros.

Nesse cenário, forma-se uma situação de aparente regularidade registral, em que cadeias dominiais privadas se desenvolvem ao longo de décadas sem qualquer menção à dominialidade da União. Tal fenômeno pode ser compreendido à luz da teoria do risco sistêmico do registro imobiliário, segundo a qual a acumulação de inconsistências não corrigidas compromete a confiabilidade do sistema como um todo, gerando insegurança jurídica difusa e potencializando conflitos entre regimes jurídicos distintos.

É nesse contexto que se insere a problemática central do presente estudo: qual deve ser a postura do registrador de imóveis quando instado a praticar ato registral sobre imóvel cuja matrícula não indica a incidência de regime jurídico público, mas sobre o qual recai informação administrativa formal — oriunda da Secretaria do Patrimônio da União — no sentido de tratar-se de terreno de marinha ou acrescido?

A questão envolve a tensão entre dois vetores estruturantes do sistema jurídico: de um lado, a segurança jurídica derivada da presunção de legitimidade do registro; de outro, a supremacia do domínio público, cuja existência independe de inscrição no fólio real. Trata-se, portanto, de investigar até que ponto o registrador deve se ater ao conteúdo da matrícula e em que medida deve considerar elementos extrarregistrários, especialmente aqueles provenientes de autoridade administrativa competente.

Sob essa perspectiva, a atuação do registrador assume papel decisivo na contenção de riscos sistêmicos e na preservação da coerência do sistema jurídico. Como destaca a doutrina registral, o registro de imóveis não pode ser compreendido como realidade estática, mas como instrumento dinâmico de adequação da publicidade jurídica à realidade normativa (DIP, 2016). Assim, a qualificação registral deve ser exercida de forma a impedir o ingresso de títulos incompatíveis com o ordenamento jurídico, ainda que formalmente regulares à luz do conteúdo da matrícula.

A análise dessa problemática exige, portanto, a investigação do papel do registrador no exercício da qualificação registral, a delimitação dos limites de sua atuação diante de informações oficiais e a compreensão do registro imobiliário como mecanismo de articulação entre segurança jurídica, legalidade e proteção do patrimônio público.

Diante desse cenário, formula-se como hipótese que a atuação do registrador de imóveis, ao exigir a regularização da situação jurídica do bem perante a Secretaria do Patrimônio da União e a apresentação da Certidão Autorizativa de Transferência (CAT), não configura inovação indevida na qualificação registral, mas expressão do dever legal de controle de juridicidade e de preservação da segurança jurídica. O objetivo geral do presente estudo consiste em analisar os limites da presunção de legitimidade do registro imobiliário diante da incidência do domínio público, especialmente no que

se refere aos terrenos de marinha e seus acrescidos. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar o regime jurídico desses bens e sua independência em relação ao registro imobiliário; (ii) analisar a função e os limites da qualificação registral diante de informações administrativas extrarregistrárias; e (iii) avaliar a legitimidade da exigência de regularização perante a União como condição para o ingresso do título no fólio real. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, desenvolvida por meio da análise sistemática da legislação aplicável, da doutrina especializada e da jurisprudência dos tribunais superiores, com ênfase na interpretação integrada das normas que regem o direito registral imobiliário e o regime jurídico dos bens públicos. Justifica-se a presente pesquisa pela relevância prática e teórica do tema, considerando o elevado número de imóveis em situação irregular no Brasil, a extensão da faixa costeira sujeita ao regime de bens da União e os riscos sistêmicos decorrentes da dissociação entre a realidade jurídica e a realidade registral.

2 O REGIME JURÍDICO DOS TERRENOS DE MARINHA E SUAS IMPLICAÇÕES NO REGISTRO DE IMÓVEIS

A análise do regime jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos revela uma das mais complexas interseções entre o direito público e o direito privado no âmbito do sistema registral imobiliário brasileiro. Trata-se de categoria jurídica que, embora frequentemente inserida em cadeias dominiais privadas formalmente registradas, encontra-se submetida a um regime constitucional e legal próprio, cuja incidência independe de inscrição no fólio real, impondo limites à atuação registral e à circulação da propriedade.

Nos termos do art. 20, inciso VII da Constituição Federal de 1988, os terrenos de marinha e seus acrescidos constituem bens da União, submetidos a regime jurídico de natureza pública, caracterizado pela indisponibilidade, pela supremacia do interesse público e pela necessidade de controle administrativo específico. A Lei nº 9.636/1998, ao disciplinar a matéria, estabelece que a incorporação desses bens ao patrimônio da União decorre de procedimento administrativo próprio, cuja natureza é declaratória, e não constitutiva, de modo que a dominialidade pública não depende de registro imobiliário para sua existência ou eficácia.

Essa característica projeta efeitos diretos sobre o sistema registral, na medida em que evidencia a insuficiência do registro como único parâmetro de definição da titularidade jurídica do imóvel, exigindo do registrador uma atuação que transcenda a análise meramente formal do fólio real, para considerar a incidência de regimes jurídicos especiais devidamente comprovados.

2.1 A EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO AUTORIZATIVA DE TRANSFERÊNCIA (CAT) E O CONTROLE ADMINISTRATIVO DA CIRCULAÇÃO IMOBILIÁRIA

A transferência de direitos sobre imóveis situados em terrenos de marinha submete-se a controle administrativo específico, nos termos do art. 33, §2º da Lei nº 9.636/1998, que condiciona a prática desses atos à prévia autorização da Secretaria do Patrimônio da União, formalizada mediante a expedição da Certidão Autorizativa de Transferência – CAT.

A CAT configura instrumento essencial de controle da circulação desses bens, atestando a regularidade da situação jurídica e fiscal do imóvel perante a União, especialmente quanto ao pagamento do laudêmio, à inexistência de débitos relativos ao foro ou taxa de ocupação e à regularidade da ocupação. Sua exigência não se apresenta como faculdade do registrador, mas como imposição legal objetiva, vinculada ao regime jurídico dos bens públicos.

Nesse contexto, a ausência da CAT impede o ingresso do título no registro imobiliário, não por formalismo excessivo, mas por inviabilizar o controle da União sobre seus bens, em afronta direta ao princípio da indisponibilidade do patrimônio público. A atuação do registrador, ao exigir tal documento, revela-se, portanto, expressão do dever de legalidade e instrumento de preservação da integridade do sistema jurídico.

2.2 A RELATIVIDADE DA PRESUNÇÃO REGISTRAL DIANTE DO DOMÍNIO PÚBLICO

A presunção de legitimidade do registro imobiliário, consagrada no art. 1.245 do Código Civil Brasileiro, constitui elemento estruturante da segurança jurídica no âmbito das relações privadas. Todavia, tal presunção possui natureza relativa (juris tantum), referindo-se exclusivamente àquilo que está formalmente inscrito na matrícula, não se estendendo a situações jurídicas não refletidas no fólio real.

Nesse sentido, a incidência do domínio público, devidamente comprovada por ato administrativo formal, não é afastada pela ausência de averbação na matrícula, tampouco pela existência de cadeia dominial privada aparentemente regular. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme ao reconhecer que o domínio público não se submete à lógica do registro imobiliário privado, podendo ser afirmado independentemente de inscrição registral.

Importa destacar que, nesse contexto, não se está a negar a existência de direitos privados, mas a reconhecer que tais direitos se encontram juridicamente limitados pela incidência de regime público, o que impõe a necessária adequação do registro à realidade jurídica do bem.

2.3 A ANÁLISE EXTRÍNSECA DO TÍTULO E OS LIMITES DA ATUAÇÃO DO REGISTRADOR

A atividade registral possui natureza administrativa, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.935/1994, e se materializa por meio da qualificação registral, que consiste em controle de legalidade dos títulos apresentados.

Essa qualificação se limita à análise extrínseca do título, compreendendo a verificação de sua regularidade formal, da capacidade das partes, da compatibilidade com o sistema registral e da conformidade com o ordenamento jurídico. Não compete ao registrador exercer função jurisdicional ou dirimir controvérsias técnicas ou dominiais complexas, especialmente quando há conflito entre documentos administrativos.

Diante de informações divergentes, como a coexistência de certidões administrativas e de ofício formal da SPU indicando a natureza pública do imóvel, deve o registrador adotar postura de cautela, exigindo a regularização da situação perante o órgão competente, em vez de optar por uma das versões, sob pena de extrapolar os limites de sua atuação.

2.4 A DESNECESSIDADE DE PRÉVIA AVERBAÇÃO E A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO FÓLIO REAL

A caracterização do imóvel como terreno de marinha não depende de prévia averbação na matrícula, uma vez que a demarcação administrativa possui eficácia jurídica própria. Exigir tal averbação como condição para a incidência do regime jurídico implicaria subverter a lógica do sistema, subordinando o domínio público ao registro imobiliário.

Todavia, uma vez constatada a natureza jurídica do bem, impõe-se a necessária atualização do fólio real, mediante averbação que reflita essa realidade, em observância ao princípio da especialidade objetiva, previsto no art. 176 da Lei nº 6.015/1973.

Dessa forma, a exigência formulada pelo registrador não apenas viabiliza a prática do ato registral em conformidade com a lei, mas também assegura a adequada representação da realidade jurídica do imóvel no registro.

2.5 A PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO E A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

O regime jurídico dos terrenos de marinha é expressão direta do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, segundo o qual os bens da União não podem ser livremente alienados ou onerados sem observância dos requisitos legais.

A exigência de autorização da SPU e da apresentação da CAT constitui mecanismo de controle indispensável à preservação desse patrimônio, sendo amplamente reconhecida pela jurisprudência dos Tribunais Superiores como condição de validade dos atos de transferência.

Nesse contexto, a atuação do registrador, ao exigir o cumprimento dessas exigências, não apenas observa a legalidade, mas desempenha papel fundamental na proteção do patrimônio público e na manutenção da coerência do sistema jurídico.

3 A POSTURA DO REGISTRADOR DIANTE DA INCIDÊNCIA DO REGIME JURÍDICO DOS TERRENOS DE MARINHA

A atuação do registrador de imóveis, no contexto da incidência do regime jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos, revela-se como ponto de inflexão entre a segurança jurídica registral e a supremacia do interesse público. Trata-se de situação em que o exercício da qualificação registral deixa de ser mera atividade formal para assumir caráter decisivo na preservação da legalidade, da continuidade e da coerência do sistema jurídico.

Diante de títulos formalmente aptos ao registro, mas que recaem sobre imóveis cuja natureza jurídica é alterada por informação administrativa idônea — especialmente oriunda da Secretaria do Patrimônio da União —, impõe-se ao registrador a adoção de postura técnica, fundamentada e juridicamente responsável, orientada não apenas pelo conteúdo do fólio real, mas pelo ordenamento jurídico em sua integralidade.

3.1 O DEVER DE QUALIFICAÇÃO REGISTRAL DIANTE DE INFORMAÇÃO OFICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O argumento segundo o qual a ausência de averbação na matrícula afastaria a incidência do regime jurídico dos terrenos de marinha não se sustenta à luz da dogmática registral. O registro imobiliário goza de presunção de legitimidade, mas não de absolutidade, tratando-se de presunção relativa (juris tantum), que pode ser afastada mediante prova em sentido contrário oriunda de autoridade competente.

Nesse contexto, a comunicação formal da Secretaria do Patrimônio da União — fundada em procedimento administrativo de demarcação regularmente homologado — constitui elemento jurídico relevante e apto a influenciar diretamente a qualificação registral. Não se trata de mera informação opinativa, mas de manifestação técnica de órgão responsável pela gestão dos bens dominicais federais.

Assim, o registrador não apenas pode, como deve considerar tais informações no exercício de sua função, sob pena de violação ao princípio da legalidade. A qualificação registral não se limita à leitura estática da matrícula, mas envolve verdadeiro juízo de juridicidade, voltado a impedir o ingresso de títulos incompatíveis com o ordenamento jurídico vigente.

3.2 A INEXISTÊNCIA DE INOVAÇÃO INDEVIDA NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL

Não procede a alegação de que a exigência formulada pelo registrador configuraria inovação indevida na qualificação registral. Ao contrário, trata-se de resposta jurídica a fato novo e relevante, comunicado por autoridade pública competente, que altera a compreensão da situação jurídica do imóvel.

A ausência de averbação prévia na matrícula não impede o reconhecimento da natureza pública do bem, especialmente quando comprovada por ato administrativo formal. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que os terrenos de marinha são bens da União independentemente de registro, uma vez que sua titularidade decorre diretamente da Constituição Federal.

Nesse sentido, a atuação do registrador não configura inovação, mas adequação do registro à realidade jurídica, evitando a perpetuação de inconsistências no sistema.

3.3 A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO REGISTRADOR COMO AGENTE DE CONTROLE DE LEGALIDADE

A atividade registral, nos termos da Lei nº 8.935/1994, possui natureza administrativa e está submetida ao princípio da legalidade estrita. Os autores Cristiano Cassetari e Marcos Salomão (2025) explicam que esse princípio constitucional, quando aplicado às atividades cartorárias, significa que todos os atos relacionados devem estar fundamentados na lei, conforme as formalidades da CF/88, especialmente do seu art. 5° , II. O registrador atua como agente delegado do poder público, incumbido de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Nesse contexto, a qualificação registral constitui mecanismo de controle preventivo de juridicidade, destinado a impedir o ingresso de títulos incompatíveis com o ordenamento jurídico. Como ensina Ricardo Dip, não se trata de atividade meramente formal, mas de verdadeiro filtro de legalidade, essencial à confiabilidade do sistema registral.

Essa função institucional conecta-se diretamente ao art. 170 da Constituição Federal de 1988, na medida em que o registro imobiliário atua como instrumento de organização da propriedade e de promoção do desenvolvimento econômico, assegurando que a circulação de bens se dê em conformidade com a lei.

A atuação do registrador como agente de controle de legalidade também pode ser compreendida sob a perspectiva da análise econômica do direito. Guido Calabresi (1970), ao examinar os custos sociais das decisões jurídicas, destaca que estruturas institucionais eficientes são aquelas capazes de prevenir conflitos e reduzir riscos sistêmicos. Nesse sentido, a qualificação registral, ao impedir o ingresso de títulos incompatíveis com o ordenamento jurídico, atua como mecanismo preventivo de

redução de custos sociais futuros, evitando litígios, invalidações e insegurança nas relações patrimoniais.

3.4 O DEVER DE FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUTOS E ENCARGOS INCIDENTES

A atuação do registrador não se limita à verificação da validade formal dos títulos, abrangendo também o controle da regularidade fiscal dos atos apresentados. Nos termos do art. 30, inciso XI da Lei nº 8.935/1994, compete ao delegatário fiscalizar o pagamento dos tributos incidentes sobre os atos que pratica.

No caso dos terrenos de marinha, tal dever assume especial relevância, uma vez que a transferência de direitos está condicionada ao recolhimento de encargos patrimoniais devidos à União, como o laudêmio, o foro e a taxa de ocupação. A Certidão Autorizativa de Transferência (CAT) constitui instrumento essencial para a verificação dessa regularidade.

O Provimento nº 149/2023 CNJ reforça essa obrigação, ao estabelecer que o registrador deve recusar o ingresso de títulos que não atendam às exigências legais, inclusive quanto à regularidade fiscal e administrativa.

3.5 OS LIMITES DA ATUAÇÃO REGISTRAL E A IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE FUNÇÃO JURISDICIONAL

A qualificação registral limita-se à análise extrínseca do título, compreendendo a verificação de seus aspectos formais e de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico. Não compete ao registrador resolver controvérsias técnicas ou dominiais complexas, especialmente quando há divergência entre documentos administrativos.

Diante de informações conflitantes — como certidões apresentadas pelos interessados e comunicação formal da SPU —, o registrador deve adotar postura de cautela, exigindo a regularização da situação perante o órgão competente. Agir de forma diversa implicaria assumir função jurisdicional, incompatível com a natureza administrativa da atividade registral.

3.6 O RISCO JURÍDICO DA PRÁTICA DO ATO EM DESCONFORMIDADE COM O REGIME LEGAL

A exigência de observância do regime jurídico dos bens públicos no âmbito do registro imobiliário também encontra respaldo na teoria da regulação. Anthony Ogus (2004) sustenta que a intervenção estatal é justificada em contextos de falhas de mercado, especialmente quando há assimetria de informação ou risco de externalidades negativas. No caso dos terrenos de marinha, a ausência de controle sobre a circulação desses bens poderia gerar impactos relevantes não apenas sobre

o patrimônio público, mas sobre a própria segurança do sistema registral, legitimando a atuação do registrador como agente de *enforcement* normativo.

A realização do registro sem observância do regime jurídico aplicável aos terrenos de marinha implica grave risco jurídico, podendo ensejar a nulidade do ato, a ineficácia da transmissão perante a União e a responsabilização do delegatário.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece que negócios jurídicos envolvendo bens públicos sem observância das exigências legais são juridicamente vulneráveis, não produzindo efeitos plenos.

Nesse cenário, a atuação do registrador, ao recusar o ingresso de título irregular, não apenas observa a legalidade, mas atua como mecanismo de contenção de riscos sistêmicos e de preservação da segurança jurídica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo evidencia que a controvérsia envolvendo a incidência do regime jurídico dos terrenos de marinha no âmbito do registro imobiliário não se resume a um conflito interpretativo pontual, mas revela tensão estrutural entre a presunção de legitimidade do fólio real e a supremacia do domínio público.

A posição sustentada pelos particulares, no sentido de que a ausência de averbação na matrícula afastaria a incidência do regime jurídico dos bens da União, parte de premissa incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro. Ao atribuir ao registro imobiliário caráter constitutivo da dominialidade pública, tal entendimento desconsidera que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União por determinação constitucional, cuja titularidade é originária e independe de inscrição no fólio real.

A demarcação administrativa realizada pela Secretaria do Patrimônio da União, por sua vez, possui natureza declaratória, sendo suficiente para evidenciar a incidência do regime jurídico público, ainda que tal condição não esteja refletida na matrícula. Nesse contexto, a presunção de legitimidade do registro imobiliário, prevista no art. 1.245 do Código Civil, revela-se relativa, não podendo prevalecer diante de prova idônea em sentido contrário, especialmente quando emanada de autoridade administrativa competente.

A atuação do registrador, nesse cenário, não pode ser compreendida como mera atividade formal ou mecânica. Ao contrário, constitui exercício de controle de legalidade, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.935/1994, que impõe ao delegatário o dever de assegurar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Tal função institucional projeta-se como instrumento de estabilização das relações jurídicas e de concretização do direito de propriedade em conformidade com a ordem constitucional.

Assim, a exigência de regularização da situação jurídica do imóvel perante a Secretaria do Patrimônio da União, bem como a apresentação da Certidão Autorizativa de Transferência – CAT, não configura inovação indevida na qualificação registral, mas decorre diretamente do cumprimento de dever legal. Trata-se de medida necessária para assegurar a conformidade do registro com o regime jurídico aplicável, preservando a integridade do sistema registral e evitando a consolidação de situações jurídicas incompatíveis com o domínio público.

Importa destacar que a segurança jurídica, finalidade precípua do sistema registral, não se confunde com a imutabilidade do conteúdo da matrícula, mas com sua correspondência à realidade jurídica. Nesse sentido, a atuação do registrador, ao condicionar o ingresso do título ao atendimento das exigências legais, não viola os princípios da continuidade ou da segurança jurídica, mas, ao contrário, os concretiza.

Ademais, o dever de fiscalização da legalidade dos títulos apresentados, que inclui a verificação do cumprimento das obrigações legais e fiscais incidentes sobre os atos, constitui elemento essencial da atividade registral. A inobservância dessas exigências comprometeria não apenas a validade do ato registral, mas também a confiabilidade do sistema como um todo, com impactos diretos sobre a segurança das relações econômicas.

Nesse contexto, o registro imobiliário reafirma sua natureza de instrumento de organização da propriedade e de promoção do desenvolvimento econômico, conforme preconiza o art. 170 da Constituição Federal de 1988. A sua atuação, portanto, deve ser orientada pela legalidade, pela proteção do interesse público e pela preservação da coerência do sistema jurídico.

Conclui-se, assim, que a postura do registrador, ao exigir a regularização da situação do imóvel e o cumprimento das exigências legais para o ingresso do título no fólio real, não apenas se mostra juridicamente adequada, mas necessária à manutenção da segurança jurídica, à proteção do patrimônio público e à integridade do sistema registral imobiliário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Flauzilino. *Registro de imóveis: continuidade e especialidade*. São Paulo: IRIB, 2010.

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativos a imóveis da União. *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 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 nov. 1994.

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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas territoriais e fundiárias do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.183.546/SC. Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 06 abr. 2010. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 496. Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União. Brasília, DF: STJ.

CALABRESI, Guido. *The costs of accidents: a legal and economic analysis*. New Haven: Yale University Press, 1970.

CASSETARI, Cristiano. SALOMÃO, Marcos Costa. Registro de Imóveis. São Paulo: Editora Foco, 2025.

CHALHUB, Melhim Namem. *Negócio fiduciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Regularização fundiária urbana no Brasil: diagnóstico nacional*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2023.

DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books, 2000.

DIP, Ricardo Henry Marques. *Registro de imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2016.

FIORANELLI, Ademar. *Direito registral imobiliário*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2013.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB). *Estudos técnicos sobre registro de imóveis e segurança jurídica*. São Paulo: IRIB, diversos relatórios institucionais.

OGUS, Anthony. *Regulation: legal form and economic theory*. Oxford: Hart Publishing, 2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.