

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA  
GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIEL TEIXEIRA NERI

**ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM TERRENOS  
DE MARINHA**

VITÓRIA  
2025

GABRIEL TEIXEIRA NERI

**ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM TERRENOS  
DE MARINHA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação  
em Direito da Faculdade de Direito de  
Vitória, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata Helena  
Paganoto Moura

VITÓRIA  
2025

GABRIEL TEIXEIRA NERI

**ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM TERRENOS  
DE MARINHA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata Helena Paganoto Moura.

Aprovado em \_\_/07/2025

COMISSÃO EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Renata Helena Paganoto Moura Orientadora.  
Faculdade de Direito de Vitória

---

Prof(a).

Aos meus irmãos,  
Davi e Daniel.

## **AGRADECIMENTOS**

Malgrado o produto dessa pesquisa tenha se moldado de leituras repetitivas e pernoites perante minhas referências bibliográficas, foram os indivíduos presentes no caminho que tornaram possível prosseguir.

Ao meu pai, por me revelar o amor pelo Direito como ócio, dando cabo as incertezas adolescentes sobre o futuro.

À minha mãe, por ter me levado para conhecer de perto a pesquisa de Regularização Fundiária que norteou minhas futuras escolhas profissionais.

Aos meus amigos que me lembraram constantemente da importância de continuar.

Por fim, à minha orientadora, professora Renata Helena Paganoto Moura, agradeço auxílio que guiou a minha busca por conhecimento e aprimoramento acadêmico.

## RESUMO

Este trabalho conceitua e contextualiza o instituto dos terrenos de marinha, para entender a importância que a regularização fundiária urbana dos imóveis situados nessas áreas detém. Parte-se do princípio da função social da propriedade, para entender a virtude social que é manifestada através da posse que os moradores desses terrenos desempenham, bem como a necessidade de um debate assíduo a fim de encontrar a melhor solução para a simplificação dos processos existentes de regularização fundiária. O objetivo é compreender as estruturas existentes dentro das diretrizes que regem o direito fundamental à moradia, e por consequência, a dignidade humana. A metodologia adotada é o método dedutivo, com base em revisão bibliográfica e análise da legislação e doutrina existente. O estudo evidencia que as lacunas no tema estudado proporcionam uma insegurança jurídica ao indivíduo afetado, que embora significativa, pode ser sanada através de uma simplificação dos procedimentos administrativos existentes.

**Palavras-chaves:** Terreno de Marinha; Regularização Fundiária; Aforamento; Propriedade; Imóvel; União.

## ABSTRACT

This study conceptualizes and contextualizes the legal institute of terrenos de marinha (coastal public lands), aiming to understand the significance of urban land regularization for properties located in these areas. The research is grounded on the principle of the social function of property, highlighting the social value manifested through the possession exercised by residents of these lands, as well as emphasizing the need for ongoing debate to find the best solutions for simplifying existing land regularization processes. The objective is to comprehend the existing frameworks within the guidelines governing the fundamental right to housing and, consequently, human dignity. The methodology adopted is deductive, based on bibliographic review and analysis of relevant legislation and doctrine. The study reveals that gaps in this legal framework generate legal insecurity for the affected individuals, which, although significant, can be remedied through simplification of administrative procedures.

**Keywords:** Navy Land; Land Regularization; Leasing; Property; Real Estate; Union.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>TERRENOS DE MARINHA.....</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>AFORAMENTO.....</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>REURB EM TERRENOS DE MARINHA.....</b>	<b>28</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>32</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>33</b>

## INTRODUÇÃO

Os Terrenos de Marinha constituem um dos principais temas de interesse no campo dos estudos jurídicos imobiliários contemporâneos. Com mais de 500 mil imóveis registrados sob a responsabilidade da União, , entender o potencial de regularização desses imóveis representa, além de uma missão social, uma excelente oportunidade profissional.

É notável que uma parcela significativa dos imóveis localizados em áreas de terrenos de marinha ainda não está devidamente registrada no Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), o que os expõe a uma série de fragilidades jurídicas diante das exigências legais. Diante desse cenário, torna-se indispensável promover a regularização fundiária desses imóveis, especialmente para garantir o pleno exercício do direito constitucional à moradia, evitando, assim, os riscos legais associados a irregularidades.

Este trabalho busca ser uma ferramenta útil para profissionais do Direito e demais interessados em compreender as particularidades do processo de regularização de imóveis em terrenos de marinha. Trata-se de um tema regido por um arcabouço normativo antigo, complexo e disperso, composto por leis, decretos e instruções normativas que exigem análise atenta e criteriosa.

A regularização desses imóveis representa não apenas a garantia de segurança jurídica para os ocupantes, como também promove o uso racional do solo, o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental das regiões costeiras. Além disso, trata-se de uma relevante fonte de arrecadação para a União, que já obteve valores expressivos por meio das taxas cobradas nessas áreas, revertendo tais recursos em políticas públicas e serviços essenciais.

Dessa forma, propõe-se um estudo sistemático e aprofundado sobre os terrenos de marinha, abordando desde os aspectos históricos e legais que os envolvem até os procedimentos práticos de sua regularização.

Para alcançar esse propósito, o presente estudo utiliza o método dedutivo, que possibilita derivar conclusões particulares a partir de premissas gerais, método indicado quando se há uma base teórica sólida acerca do tema investigado, permitindo uma análise organizada e sistemática, apta a validar ou contestar hipóteses fundamentadas em dados coletados.

O trabalho foi dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo compreende a linha do tempo de matérias legislativas que originaram e fortificaram o conceito de “terreno de marinha” no Brasil, bem como as e as justificativas para sua subsistência. Apresentada a evolução da tratativa destas áreas, o segundo capítulo aborda o conceito de regularização fundiária urbana.

O terceiro capítulo discorre sobre as ocupações desses terrenos e as implicações de um regime de aforamento, compreensão essencial para adentrar o quarto e último capítulo, que trata das especificidades da Reurb no terreno de marinha.

## 1. TERRENOS DE MARINHA

Os terrenos de marinha possuem uma longa trajetória histórica no Brasil, com origens nos tempos coloniais. A ideia de terrenos de marinha estava vinculada à necessidade de manter sob o controle da Coroa Portuguesa uma faixa de terra próxima ao mar, assegurando sua utilização para fins estratégicos, econômicos e de defesa.

Com a colonização do Brasil, todo o território nacional passou a ser domínio da Coroa Portuguesa, através do direito de conquista, uma forma primitiva de aquisição de propriedade. A partir desse momento, ficou claro que o território brasileiro era composto por terras públicas pertencentes a Portugal.

O território foi dividido em 14 capitanias hereditárias, grandes áreas que, por sua vez, foram subdivididas em sesmarias e cartas de datas pelos donatários, com o objetivo de incentivar a ocupação dessas vastas terras. Os responsáveis por essas áreas tinham a obrigação de demarcá-las, medi-las e destiná-las a uma função específica, sob pena de "comisso", ou seja, a perda das terras e a devolução do domínio à Coroa Portuguesa. Surgiu, assim, o conceito de terras devolutas: áreas de terra concedidas para ocupação, mas que, por não atenderem às exigências legais, foram devolvidas à Coroa.

Em 1710, foi promulgada uma ordem régia proibindo que as sesmarias incluíssem as áreas de marinha (praias). Essas faixas de terra passaram a ser mantidas desocupadas e desimpedidas, destinadas à defesa do território e proteção contra invasões marítimas. A partir desse momento, surgiu a preocupação com a preservação das "marinhas", um instituto criado para proteger o território brasileiro de invasões pelo mar.

A conceituação inicial dos terrenos de marinha e seus acréscimos surgiu apenas com a Ordem Régia de 18 de novembro de 1818, que estabelecia a reserva de uma faixa de quinze braças craveiras, medidas a partir da linha do mar em direção ao interior do território, para uso do serviço público. Além disso, determinava que todas as áreas tocadas pelas águas do mar, bem como os acréscimos naturais sobre elas, pertenciam à nação. (SIQUEIRA; FABRIZ, 2017, p. 47).

Já a primeira conceituação formal sobre esses terrenos foi estabelecida no aviso de 13 de julho de 1827, que definia que o "espaço de terreno cobre a linha de preamar de 1831". A medida de "braça", equivalente a 2,2 metros, foi convertida para 33 metros, representando 15 braças craveiras.

Em 1831, foi promulgada a Lei de 15 de novembro de 1831, que autorizou a cobrança de rendas patrimoniais sobre os terrenos de marinha. Essa legislação estabeleceu o conceito de terrenos de marinha no artigo 51, parágrafo 14, e

definiu a Linha do Preamar Médio (LPM) como o marco temporal, uma definição que permanece em vigor até hoje.

Com a independência do Brasil, em 1822, e a Constituição Imperial de 1824, a gestão dos terrenos de marinha passou a ser responsabilidade do governo brasileiro.

A regulamentação mais específica foi estabelecida no Art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, que fixou a Linha do Preamar Médio como referência para a demarcação desses terrenos. A extensão de 33 metros, a partir dessa linha, foi definida para garantir que a faixa de terra sob controle da União atendesse às necessidades do Estado e à administração do patrimônio público.

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

A compreensão desses terrenos também exige uma análise da história fundiária do Brasil, marcada pela distribuição de terras pelas capitânicas hereditárias e sesmarias. Muitas terras que não foram cultivadas ou demarcadas de acordo com as regras das sesmarias acabaram revertendo para o Estado, ampliando o domínio público.

Após a independência, a União assumiu o papel de sucessora da Coroa Portuguesa. A Constituição de 1891 transferiu a gestão das terras devolutas para os Estados, ficando a União com aquelas de interesse nacional, como as de fronteira e aquelas necessárias à segurança nacional.

O Código Civil de 1916 consolidou a ideia de que os terrenos de marinha são patrimônio da União. Essa definição foi reafirmada pela Constituição Federal de 1988, que ampliou o domínio da União para incluir também as terras devolutas que abrigam fortificações, construções militares, vias federais de comunicação, áreas de preservação ambiental e aquelas necessárias à defesa das fronteiras. Além disso, algumas terras devolutas foram destinadas aos municípios.

A Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, instituiu o chamado processo discriminatório de terras devolutas, conferindo aos entes públicos – União, estados e Distrito Federal – a possibilidade de identificar, demarcar e arrecadar, por meio de procedimento administrativo ou judicial, as terras situadas em seu território que não estejam legitimamente tituladas por particulares. O objetivo do processo é regularizar a posse do poder público sobre áreas que pertencem originariamente ao Estado, mas que, por ausência de controle fundiário efetivo, permanecem em situação indefinida. Uma vez concluído o procedimento, essas terras são incorporadas formalmente ao patrimônio público, o que possibilita seu uso racional, sua destinação social e sua proteção contra ocupações irregulares ou uso indevido.

Quanto às funções públicas dos terrenos de marinha, eles têm como objetivo gerar receitas patrimoniais e atender ao interesse público, principalmente no ordenamento das orlas urbanas e na preservação ambiental. Originalmente, tinham uma função pública voltada à defesa do território nacional e, a partir de 1831, passaram a ser usados para serviços de embarque e desembarque, defesa das cidades, arrecadação de renda e até para a extração de sal.

É fundamental entender que a ocupação e o crescimento das cidades no Brasil ocorreram principalmente nas áreas litorâneas. Com o tempo, os terrenos de marinha adaptaram-se às novas demandas de desenvolvimento urbano e conservação costeira. Atualmente, a utilização desses imóveis por particulares deve ser remunerada por meio de taxas de ocupação e foro, com autorização da União, conforme os requisitos da legislação vigente.

Nesse sentido, disserta Bittencourt (2007, p. 68):

A orla marítima e os terrenos de marinha sempre foram importantes para o país. Entretanto, no passado a ênfase era dada à defesa nacional, sendo que hoje é voltada para o uso e ocupação pela população, precisando assim, de ações de gerenciamento costeiro buscando harmonizar o anseio humano, com a urgente necessidade de considerar a proteção das áreas naturais remanescentes, que na maioria dos casos, encontram-se fragilizados.

Contudo, a problemática insurge quando, na prática, se observa uma ocupação majoritariamente desordenada dessas áreas. Em diversos municípios, verificam-se intervenções ambientais significativas, como o aterramento de manguezais, a instalação de usinas nas proximidades da linha costeira e a edificação de construções residenciais e comerciais ao longo da orla, muitas vezes sem qualquer padrão urbanístico definido, resultando em uma paisagem fragmentada e caótica. Por sua vez, a União limita-se, em grande medida, a auferir os valores decorrentes da ocupação desses imóveis — quando o faz, pois expressiva

parcela das ocupações em terrenos de marinha ocorre à margem da legalidade, sem o devido recolhimento das taxas e sem regularização formal.

A insegurança jurídica ora apontada se manifesta com familiaridade, uma vez que corriqueira nos debates judiciais do Espírito Santo, cujo próprio Tribunal de Justiça em recente decisão, determinou que o adquirente de um imóvel em área de manguezal fosse ressarcido dos tributos pagos enquanto proprietário, uma vez que apenas foi verificada a impossibilidade de edificar no local apenas no momento que se empreendeu a construir. Veja:

ACÓRDÃO EMENTA: PROCESSO CIVIL REEXAME NECESSÁRIO AÇÃO INDENIZATÓRIA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA LOTEAMENTO RECREIO DE SETIBA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EDIFICAÇÃO NÃO PERMITIDA RESTRIÇÕES JÁ EXISTENTES A PARTIR DA EDIÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965 AQUISIÇÃO POSTERIOR PRETENSÃO INDENIZATÓRIA REJEITADA IPTU EXAÇÃO INEXIGÍVEL AUSÊNCIA DE FATO IMPONÍVEL SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA 1. Não obstante a Área de Proteção Ambiental de Setiba ter sido criada, de fato, após a subscrição das escrituras de compra e venda dos lotes 09, 29 e 30, do loteamento Recreio de Setiba, observa-se a existência anterior de restrição à utilização regular daquelas propriedades, verificadas com a edição do Código Florestal de 1965, que já elencava aquela área como área de proteção permanente em função de suas características, com formações de restinga, manguezal e mata de tabuleiro. 2. A caracterização da área como de proteção permanente ensejou no ajuizamento de Ação Civil Pública, pelo Ministério Público Federal, com o intuito de cessar com o desmatamento e intervenção no local, circunstância que reforça o fato de que, em 1985, quando da alegada aquisição dos primeiros dois terrenos no loteamento Recreio de Setiba, já não era possível edificar, regularmente, no local. 3. Considerando que era possível ao autor, diante das características inerentes a área na qual os lotes estavam situados, bem como pelas limitações preexistentes impostas pelo Código Florestal de 1985, a ciência de que havia restrições de cunho ambiental para a edificação no local, reputa-se indevida a indenização pleiteada. 4. Deve subsistir a r . sentença de primeiro grau no tocante à declaração de inexigibilidade do IPTU e de ressarcimento das verbas pagas referentes a este tributo, vez que, não sendo possível o exercício pleno dos direitos inerentes à propriedade em

razão da vedação de edificar no local, não há fato imponible relativo àquela exação. 5. Reexame conhecido para reformar, em parte, a sentença de primeiro grau. (TJ-ES - Remessa Necessária Cível: 00071179220148080021, Relator.: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Data de Julgamento: 05/10/2021, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 20/10/2021)

Ora, perceptível então que a fiscalização e regulamentação das áreas de terreno de marinha, e conseqüentemente, de preservação ambiental, ainda sofrem com a fragilidade institucional e a desarticulação entre os entes federativos, o que acaba por transferir ao particular os ônus da omissão estatal.

Torna-se necessário entender as normas que regulamentam as referidas áreas, haja vista que a ausência de informações claras e acessíveis sobre as restrições ambientais e os limites de edificabilidade, aliada à morosidade nos processos de regularização fundiária, gera insegurança jurídica e compromete o pleno exercício do direito de propriedade.

Este entrave evidencia uma realidade mais ampla relacionada à urbanização brasileira: a ocupação desordenada e a ausência de planejamento territorial eficaz. Tais conflitos não são casos isolados, mas sim reflexos de um processo histórico de crescimento urbano marcado por fragilidades institucionais, lacunas legislativas e exclusão socioespacial. Compreender os gargalos jurídicos e ambientais que afetam o direito de propriedade nessas regiões é essencial para inserir o debate sobre regularização fundiária urbana no contexto das transformações urbanas do país, suas desigualdades históricas e a necessidade urgente de políticas públicas que conciliam desenvolvimento, inclusão e sustentabilidade.

## 2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A urbanização no Brasil ganhou força a partir da década de 1930, mas apenas em 1970 a população urbana superou a rural. Desde o período colonial, as cidades já compunham a paisagem social brasileira. Na República Velha (1889-1930), com a expansão do café e o início da industrialização, intensificaram-se as migrações internas e o intercâmbio entre regiões.

Após 1930, a urbanização acelerou-se, impulsionada pela industrialização, especialmente a partir do final dos anos 1950. Com isso, os sistemas de transporte e comunicação se expandiram, resultando em um crescimento urbano mais rápido que o observado em países desenvolvidos. Entre 1960 e 1980, cerca de 43 milhões de pessoas migraram do campo para as cidades. A concentração econômica no Sudeste, especialmente em São Paulo, aprofundou os desequilíbrios regionais e reforçou a segregação entre áreas urbanas e rurais.

No ano de 2000, cerca de 17,3% da população urbana vivia em cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, localizadas fora das regiões metropolitanas. Esse percentual já ultrapassava, ainda que de forma modesta, o número de pessoas que residiam nas áreas periféricas dos aglomerados metropolitanos, ou seja, fora dos limites das capitais e de seus centros urbanos imediatos. (BRITO; HORTA; 2002)

Isso trouxe desafios como a expansão desordenada, periurbanização, assentamentos irregulares, periferização e novas dinâmicas ambientais. A urbanização na América Latina tem sido marcada pela exclusão da população de baixa renda para as periferias, reforçando a lógica centro-periferia e promovendo a verticalização dos centros. No Brasil, essa lógica vem sendo substituída por um novo padrão de segregação espacial, como os condomínios fechados.

O direito à cidade, ainda que não plenamente justificável, fundamenta políticas públicas e ações judiciais em casos de omissão ou ineficiência do Estado. Entre as ferramentas de gestão urbana, a **regularização fundiária** é essencial para garantir acesso à moradia digna e a uma cidade mais justa e sustentável. Trata-se de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas e sociais que visam integrar assentamentos informais ao ordenamento urbano, com titulação de ocupantes e melhorias na infraestrutura.

A legislação brasileira voltada à regularização fundiária urbana tem passado por uma trajetória de importantes transformações, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que marcou um novo olhar sobre a função social da propriedade e o papel central do plano diretor no ordenamento urbano. Essa mudança de perspectiva abriu caminho para o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e colocou a regularização fundiária como uma prioridade das políticas urbanas.

O ponto alto dessa evolução legislativa veio com a Lei nº 13.465/2017, que consolidou diversos instrumentos anteriores e criou dois caminhos distintos para a regularização fundiária: a Reurb-S, voltada para núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, e a Reurb-E, para áreas de interesse específico. Essa nova legislação representou um passo importante na desburocratização dos processos e na construção de cidades mais inclusivas, garantindo a muitas famílias o direito de morar com dignidade e segurança jurídica.

É importante notar que em contextos de elevado déficit habitacional, o apelo a sentimentos humanitários torna-se uma importante estratégia retórica para fundamentar conceitos jurídicos relacionados ao direito à moradia. (MOURA; COURA, 2024, p. 2113). Essas medidas visam combater a exclusão urbana e integrar áreas informais, como os loteamentos clandestinos, que normalmente carecem de infraestrutura e documentação legal.

Historicamente, o crescimento urbano no Brasil formou duas cidades distintas: uma legal, com infraestrutura e serviços, voltada às classes médias e altas; e outra ilegal, nas periferias, com loteamentos clandestinos e favelas. (D'OTTAVIANO; SILVA, 2010, p. 4). A regularização fundiária, conforme a Lei 13.465/17, busca corrigir essas distorções, garantindo a função social da propriedade, sustentabilidade e o direito à moradia.

Segundo Amadei (2017), a regularização fundiária é um instrumento jurídico amplo, que abrange desde a titulação até a reestruturação de empreendimentos e ordenamento do uso do solo. A sua aplicação nos municípios, como no caso de Pimenta Bueno, permite que áreas informais sejam integradas formalmente, garantindo direitos habitacionais básicos e promovendo justiça urbana.

Assim, nas palavras de D'Ottaviano (2010, p. 203):

Se os processos de regularização fundiária ao longo das últimas três décadas não foram intensificados, por outro lado, os processos de expansão e adensamento dos assentamentos ilegais, sim. A regularização fundiária se coloca como questão fundamental no desenvolvimento e aplicação da política urbana brasileira contemporânea.

Nas cidades de pequeno e médio porte, o acesso à moradia tem ocorrido, em grande medida, por meio da autoconstrução em loteamentos irregulares situados nas periferias urbanas. Essa dinâmica reflete a ausência de políticas habitacionais eficazes voltadas para a população de baixa renda, o que torna o mercado informal de habitação um agente determinante na conformação das cidades brasileiras. Morar em um loteamento não regularizado implica, para seus ocupantes, uma exclusão do espaço urbano formal, marcada pela ausência de titularidade e pela precariedade da infraestrutura local.

De acordo com D'Ottaviano e Silva (2010), os loteamentos ilegais no Brasil, em sua maioria, carecem de infraestrutura básica, apresentam deficiência ou inexistência de serviços públicos essenciais — como escolas e unidades de saúde — e abrigam moradias autoconstruídas, geralmente com condições insalubres, destacando-se pela falta de iluminação e ventilação adequadas. Além disso, esses imóveis não contam com documentação que permita o acesso a direitos previstos no ordenamento jurídico, como financiamento habitacional e sucessão patrimonial. Assim, proporcionam aos seus moradores condições habitacionais indignas e injustas.

Os indicadores sobre precariedade habitacional no Brasil reforçam a urgência de programas de regularização fundiária e urbanística. Contudo, os instrumentos tradicionalmente utilizados não têm sido suficientes para enfrentar a complexidade do problema, pois muitas vezes deixam de considerar a sua real magnitude e carecem de elementos capazes de alterar a abordagem jurídica tradicional da propriedade urbana.

A Lei n.º 13.465/2017, oriunda da conversão da Medida Provisória n.º 759/2016, representa um marco importante ao estabelecer procedimentos para a regularização fundiária urbana, especialmente ao introduzir as modalidades Reurb-S (de interesse social) e Reurb-E (de interesse específico). Embora o Estatuto da Cidade, de 2001, já previsse a regularização de assentamentos ocupados por pessoas de baixa renda, não trazia diretrizes procedimentais detalhadas.

A referida lei dialoga com a teoria do economista Hernando de Soto, que defende a regularização fundiária como estratégia para inclusão social e geração de riqueza, ao transformar propriedades informais em capital econômico por meio da titulação formal, realizando o seu papel no desenvolvimento do sistema econômico nacional, conforme resume Ferreira Filho (2018, p. 7):

Desse modo, o que é passível de transformar casas, salas comerciais e demais imóveis em capital são os títulos de representatividade de propriedade, inseridos num sistema formal de proteção. O título representativo se desprende da existência física do bem, ganhando autonomia no processo produtivo e gerando um potencial de multiplicação de riquezas. Uma propriedade inserida num sistema formal e coeso de representação, munido de um sistema legal de proteção, possui, basicamente, seis efeitos principais: a fixação do potencial econômico dos ativos; a integração das informações dispersas em um único sistema; a responsabilização das pessoas; a transformação dos ativos em bens fungíveis; a integração das pessoas; e a proteção das transações.

A Reurb-E se aplica aos núcleos urbanos informais que não se enquadram na condição de interesse social. Diferentemente da Reurb-S, que contempla populações de baixa renda e admite flexibilizações legais, a Reurb-E requer o cumprimento integral das exigências normativas, como medidas de mitigação ambiental e urbanística, mediante celebração de termo de compromisso com o poder público.

Importante ressaltar que, embora a titulação represente um avanço, ela não deve ser superestimada. A efetiva promoção do direito à moradia exige também a implantação de infraestrutura básica e de equipamentos públicos. A titulação é, portanto, o ponto de partida, mas não o ponto final da regularização. Em verdade, a negligência quanto a esses aspectos pode perpetuar a exclusão social e a vulnerabilidade das famílias, mesmo após a legalização da posse.

Nesse contexto, a Lei n.º 13.465/2017 inovou ao tratar a regularização fundiária como um processo multidimensional, que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, conforme disposto no artigo 9º. A legitimação de posse prevista na norma constitui um direito real, conferido pelo poder público, reconhecendo ao ocupante a titularidade do imóvel como forma originária de aquisição de propriedade (MAUX, 2017, p. 1).

A Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana, define quem pode requerer a legitimação fundiária. De acordo com o artigo 14 desta norma, são consideradas partes legitimadas para solicitar a regularização fundiária urbana as seguintes:

- [...] a) União, Estados, Distrito Federal e Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- b) Beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis com finalidade em desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- c) Proprietários de imóveis ou terrenos, loteadores ou incorporadores;
- d) Defensoria Pública em nome dos beneficiários hipossuficientes;
- e) Ministério Público.

No entanto, deve-se ressaltar que a regularização fundiária urbana é um procedimento de natureza administrativa que exige a análise e a validação da documentação apresentada. Por isso, é essencial que os legitimados estejam

atentos aos requisitos e trâmites previstos na legislação. Conforme o art. 11, § 1º, da Lei nº 13.465/2017, podem requerer a legitimação os possuidores de imóveis em áreas urbanas que atendam aos critérios legais, bem como os órgãos públicos que detenham a posse de áreas urbanas passíveis de regularização. O cumprimento adequado desses requisitos é fundamental para o êxito do processo.

Contudo, há de se pontuar que aplicando o conhecimento na práxis, a jurisprudência pátria tem reiterado que na Reurb, os critérios registrários devem ser aplicados de forma mais flexível, permitindo, em determinadas situações, a superação de exigências formais em favor da concretização do direito à moradia e da realização do propósito substancial da norma.

Neste condão, observa-se o processo de nº 5010984-72.2024.8.08.0048, que tramitou na Vara da Fazenda Pública Estadual de Serra/ES, cuja sentença foi prolatada em 23/07/2024:

*In casu*, a suscitante alega o descumprimento da regra legal quanto à notificação dos interessados pela via postal, com aviso de recebimento, por ter o suscitado promovido a notificação de diversos ocupantes por edital sem a tentativa da via postal.

[...]

A despeito da existência de loteamento registrado, tal fato não impede a regularização fundiária de área classificada como núcleo urbano informal, por comissão municipal de regularização fundiária, por não ter sido executado conforme o projeto aprovado pelo Município de Serra, ora suscitado, havendo ocupação de áreas públicas e privadas, divergências em suas dimensões e, ainda, impossibilidade da titulação dos ocupantes, fatores que ensejaram a regularização fundiária na modalidade interesse social (Reurb-S), nos termos da legislação municipal fundiária (Lei n.º 4.769/2018). [...]

Na sentença em questão, o Município de Serra solicitou o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) referente à Reurb-S do bairro Vila Nova de Colares, mas enfrentou dúvida suscitada pelo cartório, que alegou irregularidades como a falta de notificações válidas aos proprietários e interessados — tendo sido utilizado o edital sem tentativa prévia de notificação postal, em desacordo com o art. 31 da Lei nº 13.465/2017 —, a existência de loteamentos já registrados, o que, segundo o cartório, impediria a Reurb, além de falhas na planta de sobreposição que dificultariam a identificação da área a ser regularizada.

Ao decidir, a juíza reconheceu que a CRF atende aos requisitos legais formais, destacando que, na Reurb, os critérios registrários devem ser aplicados com certa flexibilização para garantir a efetivação do direito à moradia. Dessa forma, julgou improcedente a dúvida e determinou o registro da CRF, demonstrando a importância de dar continuidade ao passo a passo necessário na Reurb-S, superando entraves formais para alcançar a regularização fundiária efetiva.

A lógica aplicada encontra sua égide no fato de que a propriedade imobiliária representa uma das principais formas de vínculo jurídico entre o indivíduo e o bem, destacando-se por sua importância tanto econômica quanto social. Trata-se de um direito assegurado pela Constituição Federal, que impõe ao titular o dever de exercer sua posse de maneira compatível com os interesses da coletividade e com a preservação ambiental, em razão da função social atribuída ao direito de propriedade. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p. 131).

A função social da propriedade, termo cunhado pelo jurista francês Léon Duguit, resumindo-se ao conceito de que o exercício do direito de propriedade deve atender não apenas aos interesses individuais do proprietário, mas também ao bem-estar da coletividade. No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 incorporou esse princípio ao determinar que a propriedade, seja ela rural ou urbana, deve cumprir uma função social.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Nesta mesma linha, o trabalho seminal de Fachin (1988) procurou explicar tal conceito assumindo a posição de que a função social da propriedade traça uma linha direta entre posse e propriedade, ao passo que a posse deveria se justificar por uma razão que atenda à sociedade, e caso assim fosse, a propriedade ocorreria como seu desdobramento.

A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação anti-individualista. O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável. O fundamento da função social revela o imprescindível, uma expressão natural da necessidade. (FACHIN, 1988, p. 19)

Apesar dessa perspectiva liberal, que valoriza a propriedade como garantia contra abusos do Estado, o contexto brasileiro apresenta desafios próprios, exigindo uma abordagem equilibrada entre garantias individuais e justiça social. Um dos principais instrumentos dessa equação é a regularização fundiária, especialmente quando aplicada em assentamentos situados em áreas de risco. Essa regularização demanda estudos técnicos específicos, sendo obrigatória a adoção de medidas de mitigação e compensação para sua viabilidade. Nesse processo, o poder público municipal assume papel central na análise, processamento e aprovação dos projetos de Reurb, bem como na implementação da infraestrutura necessária e notificação dos interessados (RICALDE, 2018).

Essa atuação estatal ganha relevância quando se observa que, historicamente, a ocupação do solo urbano brasileiro foi marcada pela exclusão, guiada por interesses econômicos que marginalizaram populações de baixa renda. Sem acesso a alternativas adequadas, essas famílias ocuparam, de forma irregular, áreas ambientalmente frágeis ou desvalorizadas. O direito à moradia, portanto, deve ser entendido como um direito social complexo, cuja efetivação requer políticas públicas integradas, capazes de enfrentar as desigualdades estruturais que moldaram nossas cidades (MOTA; TORRES; MOURA, 2018).

Nesse sentido, a Lei n.º 13.465/2017 representou um avanço importante ao consagrar a autonomia municipal, permitindo que os entes locais interpretem e apliquem suas disposições conforme os princípios constitucionais. Ainda que algumas críticas apontem para uma possível abordagem patrimonialista na regularização fundiária, é certo que a legislação oferece instrumentos que, se bem aplicados, podem promover uma visão mais inclusiva e abrangente do direito à moradia.

Ressalta-se que a morosidade do ordenamento jurídico em reconhecer esse direito agravou o déficit habitacional e comprometeu a eficácia de diversas políticas urbanas ao longo do tempo.

Embora de longa data o problema, houve tardio reconhecimento do direito à moradia na ordem jurídica e as tentativas de implementação de políticas públicas urbanas - como a remoção das famílias, financiamento imobiliário e afins - se tornaram infrutíferas para solucionar a questão fundiária urbana no Brasil. [...]. Sob tal viés, a proposta de regularização fundiária da Lei n.º 11.977 de 2009, agora substituída pela Lei n.º 13.465 de 2017, não pretende ser uma panaceia para os problemas da propriedade urbana informal, mas tem importantes instrumentos, capaz de auxiliar na concretização do feito à moradia, não como o

acesso a qualquer propriedade, mas ao lugar que a pessoa veja como seu lar. (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 19).

Complementarmente, vale destacar o papel do loteamento urbano, regulado inicialmente pela Lei n.º 6.766/1979. Com a edição da Lei n.º 9.785/1999, critérios urbanísticos mais rigorosos foram instituídos, e o loteamento clandestino passou a ser considerado crime contra a administração pública. A posterior Lei n.º 13.465/2017, ao substituir a Lei n.º 11.977/2009, flexibilizou alguns requisitos — como o tempo mínimo de posse e a obrigatoriedade de localização em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) —, ampliando significativamente o alcance das políticas de regularização fundiária.

Dessa forma, a regularização fundiária deve ser compreendida como componente essencial da política habitacional no Brasil, contribuindo diretamente para a redução da informalidade, a melhoria das condições de vida da população e a consolidação de direitos humanos fundamentais. Sem acesso à moradia digna e à cidade formal, não há como assegurar o exercício pleno da cidadania.

### 3. AFORAMENTO

É necessário pontuar que, no que tange ao regime de ocupação, este é um direito pessoal atribuído pela União a um particular, a título precário, para que este utilize o imóvel mediante o pagamento da taxa de ocupação, correspondente a 2% do valor de avaliação do terreno da União, excluídas as benfeitorias realizadas no imóvel, como edificações.

A ocupação concedida pela União é mera tolerância e não gera ao ocupante qualquer direito real sobre o terreno. O domínio pleno do imóvel pertence à União, sendo que o ocupante tem apenas os direitos de uso sobre o terreno e sobre as benfeitorias construídas, desde que esteja de boa-fé e devidamente cadastrado na SPU.

O direito de ocupação, além de ser precário e resolúvel a qualquer tempo, é mais oneroso ao particular do que o regime de aforamento, que, por sua vez, traz mais segurança jurídica ao ocupante. A inscrição de ocupação, em muitos casos, é condição para o ingresso no regime de aforamento, seja ele oneroso ou gratuito, nos quais o ocupante terá preferência no aforamento.

O aforamento, por sua vez, trata-se de um direito real sobre coisa alheia, no qual, mediante contrato, a União atribui a terceiros o domínio útil de um imóvel de sua propriedade, recebendo em troca o foro anual de 0,6% do valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias dessa base de cálculo. Esse instrumento é utilizado em situações em que há conveniência e oportunidade de destinar o imóvel, mantendo, ao mesmo tempo, o vínculo da propriedade pública, conforme artigo 2º do art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760/1946. (BRASIL, 1946).

No aforamento, a propriedade, ou domínio pleno, é desdobrada em domínio direto e domínio útil. O primeiro permanece com a União, enquanto o segundo é atribuído ao particular, que passa a exercer direito real sobre a coisa alheia. O domínio útil corresponde a 83% do terreno da União, que passa a ser de titularidade do foreiro (particular). O domínio direto, correspondente aos 17% restantes do terreno, permanece com a União. O domínio pleno é a somatória dos domínios direto e útil, reunindo todos os atributos da propriedade.

O regime de ocupação é bem diferente do aforamento (enfiteuse), na medida em que não há o exercício do domínio útil e, por conseguinte, nem de direito real. Nos termos dos artigos 131 e 132 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, a inscrição de ocupação não implica o reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno, pois ela pode, a qualquer momento, imitir-se na posse do imóvel, promovendo sua desocupação de forma sumária, com observância dos prazos legais, indenizando as benfeitorias apenas quando for o caso. Além disso, o direito pode ser transferido a terceiros mediante o pagamento de laudêmio (5%) e a emissão da CAT (Certidão de Autorização de Transferência).

A inscrição de ocupação de terrenos da União, regulamentada desde o Decreto nº 14.595 de 1919 e alterada pela Lei nº 13.139 de 2015, pode ser solicitada de três maneiras: de ofício pela SPU, por pedido do interessado ou por determinação judicial. Para dar início ao processo, o interessado deve preencher um requerimento eletrônico no Portal da SPU e apresentar documentos que comprovem o efetivo aproveitamento do imóvel, a manifestação ambiental, a adequação à legislação municipal, a comprovação de posse ou propriedade e, nos casos de ocupação anterior a 10/06/2014, documentos que atestem o tempo de ocupação. Em assentamentos informais, a comprovação do aproveitamento pode ser dispensada, desde que prevista por legislação municipal, exceto em áreas de fronteira ou sob administração militar (BRASIL, 1919).

Para a verificação do efetivo aproveitamento de imóvel urbano, o interessado deve apresentar documentação que comprove o uso do terreno da União para fins habitacionais, prestação de serviços, atividades comerciais, industriais ou de infraestrutura, atendendo aos requisitos da legislação. Deve-se observar a pertinência da utilização da área de acordo com sua vocação, bem como o interesse público. Também são aceitos melhoramentos edificados e incorporados permanentemente ao solo, que não possam ser removidos sem causar desvalorização à propriedade da União ou contrariar o interesse público devidamente justificado.

O Decreto nº 3.725 de 2001 também estabelece, como prova do efetivo aproveitamento, o exercício de posse em áreas contíguas ao terreno ocupado pelas construções, até o limite de duas vezes a área de passagem (quando possível), áreas remanescentes que não constituem unidades autônomas e faixas de terrenos de marinha e marginais que, por diversas circunstâncias, não possam constituir unidades autônomas.

Além desses critérios, não podem ser inscritas ocupações que comprometam a integridade de áreas de uso comum do povo, como praias, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais. Também estão excluídas as áreas destinadas à implantação de redes de transportes, áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, vias federais de comunicação e áreas reservadas para a construção de hidrelétricas ou congêneres. Excetuam-se os casos especiais autorizados pela legislação vigente.

Ademais, são vedadas inscrições de ocupação sem comprovação de efetivo aproveitamento, que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam partes a União ou entes da administração pública federal indireta, até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas as hipóteses em que a demanda não impeça a análise da regularização da ocupação pela administração pública, e quando a utilização não estiver de acordo com as posturas, zoneamento e

legislação locais, conforme manifestação do município em relação ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).

O art. 10 da Lei nº 9.636/98 assevera que, constatada a existência de posses ou ocupações em desacordo com os ditames legais, a União deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas. O parágrafo único do artigo 10 estabelece que, até a efetiva desocupação, será devida à União uma indenização pela posse ou ocupação ilícita, correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração de ano em que a União tenha sido privada da posse ou ocupação do imóvel, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

A ocupação com preferência ao aforamento gratuito, prevista pelo Decreto-Lei nº 9.760/46, concede ao ocupante regular a possibilidade de converter sua ocupação em aforamento sem a necessidade de pagamento de 83% do domínio útil. Isso se aplica em algumas condições específicas, como para aqueles com título de propriedade registrado desde 1946, quem possui posse com base em títulos de Estados ou Municípios, ou ocupantes com benfeitorias anteriores a 1940. Desde a Lei nº 13.139/2015, a concessão do aforamento gratuito é vinculada à SPU, exceto em casos de interesse público ou defesa nacional. A legislação também destaca que, para conceder a preferência, não pode haver menção à União como proprietária do imóvel nas transcrições e registros.

O aforamento é um direito real antigo, inicialmente previsto no Código Civil de 1916, e que perdura no regime jurídico dos bens dominicais da União, conforme exceção do art. 49, § 3º, do ADCT, no Código Civil de 2002. Trata-se da transferência do domínio útil de um imóvel da União para o foreiro, que detém 83% do domínio, com poderes sobre o bem, mas sem a capacidade de dispor do domínio pleno.

A regulamentação do aforamento no patrimônio da União é estrita, e a concessão depende da conveniência para a União, sendo a competência para decisão geralmente do Presidente da República. A legislação específica, como o Decreto-Lei nº 9.760/46 e a Lei nº 9.636/98, permite a utilização dos bens públicos por meio de aluguel, aforamento ou cessão, com o aforamento sendo administrado pela SPU. A concessão de aforamento a determinados ocupantes é preferencial, conforme critérios legais, e a autorização de áreas para aforamento é frequentemente delegada a autoridades competentes, como os superintendentes estaduais da SPU.

A constituição do regime de aforamento pode ocorrer ainda por decisão administrativa da SPU, após a demarcação e homologação da LPM ou LMEO, com notificação aos interessados. Também pode ser constituída a enfiteuse (aforamento) de forma voluntária, a partir de requerimento do interessado, nos casos em que este ocupante tenha preferência ou condições elegíveis para o aforamento gratuito ou oneroso.

A legislação estabelece várias formas para o ingresso de particulares no regime de aforamento: aforamento gratuito por preferência, ingresso oneroso via certame público, e requerimento voluntário. Em todos os casos, o domínio útil do imóvel é alienado ao ocupante, que assina contrato de aforamento. O aforamento deve ser registrado tanto na SPU quanto na matrícula do imóvel. A SPU notifica os ocupantes com preferência, e, caso não haja manifestação, promove a venda do domínio útil via licitação.

O direito de preferência ao aforamento oneroso é garantido a ocupantes registrados e em dia com suas obrigações. Além disso, a legislação também permite que ocupantes solicitem o aforamento voluntariamente, com avaliação prévia do valor do imóvel. No caso de aforamento oneroso de imóveis ocupados após 2014, o processo será licitatório, com pagamento à vista ou parcelado. Todos os contratos de aforamento devem ser formalizados na SPU e registrados na matrícula do imóvel.

A enfiteuse é um instituto jurídico de origem romana, aplicado no Brasil por meio do Código Civil de 1916 e, mais tarde, regulamentado para os bens da União com características próprias. Enquanto a enfiteuse civil era regida pelo Código Civil de 1916, aplicando-se principalmente a terrenos não cultivados ou imóveis não edificadas, a enfiteuse administrativa, que envolve os terrenos de marinha, segue as regras do Decreto-Lei nº 9.760/46 e da Lei nº 9.636/98.

A enfiteuse civil permitia que o enfiteuta, ou foreiro, obtivesse o domínio útil de um imóvel em caráter perpétuo, mediante o pagamento de uma pensão anual ao senhorio direto. Esse contrato, que era registrado na matrícula do imóvel para conferir eficácia ao direito, dava ao enfiteuta todos os poderes sobre o bem, mas não o domínio pleno, que permanecia com o senhorio direto. O Código Civil de 1916 ainda estabelecia o direito de preferência para o senhorio caso o enfiteuta quisesse vender seu domínio útil, assim como para o enfiteuta caso o senhorio decidisse vender o imóvel. Além disso, permitia a constituição de subenfiteuse, criando uma nova relação jurídica entre o enfiteuta e outro ocupante.

Outra característica era a possibilidade do foreiro resgatar o foro, comprando o domínio pleno do imóvel após 10 anos de aforamento, pagando um valor correspondente a 10 pensões anuais. A extinção do enfiteuse civil poderia ocorrer por vários motivos, como o inadimplemento das pensões, a morte do enfiteuta sem herdeiros ou a deterioração do imóvel. Nesse contexto, o senhorio direto poderia consolidar a propriedade plena. O Código Civil de 2002 extinguiu a enfiteuse civil, mas as enfiteuses anteriores continuam regidas pelas normas do Código de 1916. No entanto, a enfiteuse administrativa dos bens da União segue um regime próprio, com regras específicas para o aforamento e a caducidade, que pode ser aplicada administrativamente sem a necessidade de processo judicial.

Antonio Lago Júnior (2020) também aponta outras situações que podem levar à extinção do aforamento, com base na doutrina, na legislação e na jurisprudência, como no caso do perecimento do objeto do aforamento, por exemplo, quando uma benfeitoria construída no terreno aforado torna-se inviável. Se for comprovado que o domínio do imóvel pertence a um ente público, o bem será considerado imprescritível e não poderá ser adquirido por usucapião, sendo possível a usucapião apenas do domínio útil.

Por outro lado, os bens pertencentes às dioceses e igrejas não são considerados bens públicos. O artigo 98 do Código Civil de 2002 estabelece que "são públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertençam".

É importante destacar, a princípio, que as taxas associadas às receitas patrimoniais, como o foro, a taxa de ocupação e o laudêmio, não têm natureza tributária. Elas representam contraprestações pecuniárias resultantes da utilização ou transmissão de imóveis da União e decorrem de relações contratuais, não de impostos. Portanto, essas taxas podem ser cumuladas com tributos. Embora recebam a denominação de "taxas", elas não se enquadram na categoria tributária de taxa, uma vez que sua origem é distinta dos tributos previstos no Código Tributário Nacional (CTN) e em leis complementares.

Uma reflexão relevante, conforme Farto (2016), diz respeito à incidência tributária no aforamento, que recai totalmente sobre o ônus do particular. O autor observa que, apesar de não se tratar da análise tributária específica dos terrenos de marinha, é evidente que os municípios cobram IPTU sobre o valor total dos terrenos aforados, quando a base de cálculo desse imposto deveria ser de 83% do valor do imóvel, pois o artigo 32 do CTN é claro ao afirmar que o IPTU incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel, conforme definido na legislação civil. Portanto, a cobrança do IPTU sobre a totalidade do imóvel aforado é excessiva, devendo ser aplicada apenas sobre o domínio útil transferido ao particular, excluindo-se o valor das benfeitorias.

#### 4. REURB EM TERRENOS DE MARINHA

Conforme narrado, o Decreto-Lei nº 9.760/1946, que estabelece o limite dos terrenos de marinha a partir da linha do preamar médio de 1831 — um critério arcaico que desconsidera alterações significativas na geografia costeira ao longo do tempo, como processos naturais de erosão, avanço do mar, aterros antrópicos e mudanças climáticas. Como resultado, diversas áreas atualmente ocupadas por particulares ou urbanizadas há décadas acabam sendo enquadradas como bens da União, gerando conflitos fundiários, insegurança jurídica e entraves à regularização imobiliária.

Além disso, a lentidão na atualização das demarcações e a ausência de padronização entre os estados agravam as lides insurgentes, dificultando a conciliação entre os direitos dos ocupantes e o interesse público na gestão adequada do patrimônio da União.

Sendo a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) responsável por administrar, demarcar, homologar e fiscalizar esses terrenos, além de gerenciar as receitas provenientes da utilização desses imóveis pelos particulares, em 2020, a SPU lançou o Plano Nacional de Caracterização, com o objetivo de atualizar e completar a demarcação da Linha do Preamar Médio de 1831 e da Linha Média das Enchentes Ordinárias. No estado do Espírito Santo o Plano registrou a meta de determinação da posição da LMEO 1867 e LPM 1831 até dezembro de 2025.

É necessário ponderar então que o processo de regularização dos imóveis da União por particulares sofrerá alterações significativas, uma vez que este se dá início com a demarcação e homologação das linhas LPM 1831 ou LMEO, seguida da caracterização e incorporação dos imóveis. Em seguida, o interessado deve solicitar a regularização do imóvel por meio de instrumentos de destinação, como a inscrição de ocupação ou o ingresso no regime de aforamento.

O referido processo pode ser longo e complexo, e a falta de qualificação adequada dos profissionais envolvidos pode levar ao indeferimento do pedido, o que pode resultar na perda do imóvel irregular, mesmo quando o particular busca, de boa-fé, regularizar sua propriedade.

Determinar se um imóvel está situado em faixa de terreno de marinha, em seus acréscidos ou mesmo em terrenos marginais é o primeiro passo para iniciar o processo de regularização desses imóveis. Essa informação pode ser obtida, inicialmente, consultando o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) no portal Patrimônio de Todos, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

O RIP é o principal banco de dados que contém informações sobre os imóveis situados em áreas de domínio da União, incluindo os terrenos de marinha.

A consulta de domínio é essencial para a análise de risco e due diligence imobiliária. Por meio dela, é possível verificar se o imóvel está sujeito ao regime patrimonial da União e identificar o tipo de regularização necessário. A partir da conclusão da declaração, é possível avaliar se o imóvel está integralmente, parcialmente ou fora dos domínios da União. Em muitos casos, a conclusão da SPU estadual traz informações cruciais, como a presença de áreas de praia na região e dados ambientais relevantes da área consultada.

Por meio da Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) instituiu normas específicas voltadas à regularização fundiária de núcleos urbanos informais localizados em áreas pertencentes à União, com destaque para os terrenos de marinha. A medida visa atender ao que determina o artigo 83 da Lei nº 13.465/2017, promovendo a adequação jurídica dessas ocupações e garantindo maior segurança aos ocupantes.

Art. 83. Os procedimentos para a Reurb promovida em áreas de domínio da União serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sem prejuízo da eventual adoção de procedimentos e instrumentos previstos para a Reurb (Brasil, 2017).

De acordo com o artigo 4º da Portaria nº 2.826/2020, em consonância com o §4º do artigo 30 da Lei nº 13.465/2017, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) tem a possibilidade de conduzir diretamente o processo de regularização fundiária, realizando todos os atos necessários para titular os terrenos ocupados. Alternativamente, pode delegar essa responsabilidade a qualquer um dos legitimados previstos no artigo 14 da mesma lei, como, por exemplo, o próprio município.

Nesse caso, o ente delegado atua como agente intermediário, encarregado de executar todas as etapas da regularização, inclusive solicitar os registros competentes. Essa delegação se formaliza por meio de contrato de transferência da área ou acordo de cooperação técnica firmado entre a SPU e o agente intermediário, conforme o disposto no artigo 109-B do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

Pelo princípio da obrigatoriedade do registro, a constituição, transferência, modificação ou extinção da propriedade ou de outros direitos reais sobre imóveis só se concretiza com o registro do título no cartório competente, localizado na mesma circunscrição do imóvel. No Brasil, a aquisição de propriedade ocorre em duas etapas: primeiro, com o negócio jurídico entre as partes; segundo, com o registro do título no cartório de registro de imóveis.

Para que se obtenha a titularidade do imóvel, vale destacar que tão logo seja declarada a propriedade do imóvel através da ação de usucapião, caberá ao possuidor comparecer ao Cartório da circunscrição do imóvel para que o registro ocorra, pois, de acordo com o preceito do parágrafo segundo do artigo 1.245 do Código Civil.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

[...]

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

No Brasil, os registros públicos seguem o modelo germânico e têm como princípio fundamental a publicidade registral, que assegura a veracidade e a integralidade das informações constantes no registro de imóveis. Tal princípio garante a segurança jurídica nas transações imobiliárias, ao conferir presunção de legitimidade aos direitos reais e aos titulares registrados. A correta informação sobre a situação do imóvel no registro é essencial para a validade e lisura dos negócios jurídicos relacionados à propriedade.

Um sistema registral eficiente confere maior segurança jurídica ao adquirente do imóvel e ao credor que busca garantia para realização de empréstimo. O adquirente estará seguro quando ninguém puder perturbar seu direito por motivos anteriores à sua aquisição. Para tanto, ele deve ter certeza de que aquele que está alienando o imóvel é seu verdadeiro dono, e de que não incide sobre o bem qualquer ônus ou gravame que impeça a alienação. (LOUREIRO, 2014, p. 301).

O procedimento de regularização fundiária de núcleo urbano informal, conforme o art. 28 da Lei nº 13.465/2017, divide-se em duas etapas administrativas: a primeira, sob responsabilidade do município, trata da regularização do parcelamento do solo, abrangendo as fases previstas nos incisos I a VI do artigo citado, culminando com a aprovação do projeto e emissão do Certificado de Regularização Fundiária (CRF); a segunda, correspondente ao inciso VII do mesmo artigo, consiste no registro do CRF, do projeto e dos títulos aos beneficiários, etapa essencial a cargo dos Cartórios de Registro de Imóveis.

O artigo 2º, inciso XIII, do Decreto Federal nº 11.531/2023 define o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) como instrumento destinado à execução de ações

de interesse comum, com colaboração mútua e sem repasse de recursos ou bens. No contexto da regularização fundiária, o ACT tem como objetivo estabelecer diretrizes de cooperação entre os signatários, ampliando a capacidade técnica e operacional para atividades como medição, demarcação e titulação de terras, além de promover apoio técnico recíproco e o intercâmbio de boas práticas entre os entes envolvidos (JACARANDÁ; LUZARDO PIZZA; BECKER, 2020).

Para aprimorar as normas e políticas públicas voltadas à regularização fundiária urbana em Florianópolis, recomenda-se a inclusão do Acordo de Cooperação Técnica como instrumento de gestão. Tal medida tem por finalidade viabilizar parcerias institucionais que favoreçam a implementação efetiva da Reurb, assegurando a articulação entre o poder público, entidades e demais envolvidos. Dessa forma, busca-se fortalecer a coordenação das ações e promover avanços concretos na garantia do direito à moradia digna.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho evidenciou que a legislação vigente sobre regularização fundiária ainda apresenta lacunas significativas. Embora se preveja a titulação e a declaração de áreas de interesse social, frequentemente não se contemplam aspectos fundamentais, como a infraestrutura mínima ou a condição precária das edificações existentes.

O conceito de propriedade, amplamente discutido pelos civilistas, reflete o domínio do homem sobre a natureza, atribuindo exclusividade e valor econômico ao bem possuído. Legalmente, a propriedade é presumida plena e exclusiva, exigindo que seu titular exclua terceiros. Contudo, seu uso deve atender ao bem-estar social, fundamentando a função social da propriedade, que transcende interesses individuais em benefício da coletividade. A Constituição de 1988 ainda incorporou o conceito de função socioambiental, impondo direitos e deveres quanto ao uso da propriedade, seja em áreas urbanas ou rurais, públicas ou privadas.

É preciso reconhecer a dívida histórica do Estado com a população marginalizada, o que exige cautela ao afirmar que qualquer lei isolada seja, por si só, suficiente. Diante da complexidade do tema e da sobrecarga imposta à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), torna-se evidente a necessidade de simplificação de procedimentos, a ser construída gradualmente, por meio da experiência e da prática.

Os terrenos de marinha em específico apresentam desafios próprios inexplorados, com visíveis lacunas as quais a pesquisa acadêmica deve desafiar ao ponto de solidificar um entendimento que proporcione segurança jurídica à parcela da população diretamente afetada pela deficiência na regularização dessas áreas.

Conforme redigiu o jurista Domingos Dresch:

A propriedade tem algo de absoluto. Algo de sagrado. E o sagrado (o que move as montanhas, como quer o poeta), o absoluto da propriedade é a sua função social, que constitui, em síntese, o seu perfil constitucional.

Reconhecida no presente trabalho como motriz da economia e do funcionamento da sociedade, existe uma urgência na regularização de imóveis, em todas as suas peculiares formas, pois tal regularização configura uma retificação do estado de dignidade humana dos seus moradores.

## REFERÊNCIAS

AFONSIN, Jaques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Ed. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2003. p.256.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros (Coord.). **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Primeirasimpressoes-sobre-a-lei-13465\\_2017.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Primeirasimpressoes-sobre-a-lei-13465_2017.pdf). Acesso em: 21 abr. 2025.

BITTENCOURT, Neres de Lourdes da Rosa; SORIANO-SIERRA, Eduardo Juan. **A ótica dos atores sociais na gestão ambiental dos terrenos de marinha: o caso da orla do canal da Barra da Lagoa, Ilha de Santa Catarina, Brasil**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 15, 2007.

BRITO, F.; HORTA, C. **A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas**. Cedeplar. IUSSP, 2002.

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

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro: Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/389?sequence=1>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. **Regulamenta a arrecadação e a utilização dos terrenos de marinha e acrescidos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 set. 1946.

BRASIL. Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023. **Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2023, p. 7. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm). Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Lei de 15 de novembro de 1831. **Dispõe sobre os terrenos situados na costa do mar e margens dos rios e lagos navegáveis**. Coleção das Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1831. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-53384-15-novembro-1831-561090-publicacaooriginal-119531-pl.html>. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. **Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União e dos Estados, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1976. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6383.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm). Acesso em: 03/02/2025.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

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, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm). Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. **Altera dispositivos das Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização de ocupações em terras situadas em áreas da União, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020. **Estabelece normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em áreas da União, cadastradas ou não, conforme previsto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, complementarmente ao disciplinado no Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 fev. 2020, p. 75. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.826-de-31-de-janeiro-de-2020-242338305>. Acesso em: 01 mai. 2025.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União (SPU). **Plano Nacional de Caracterização**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/2020/PNC\\_metas20212025.pdf](https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/2020/PNC_metas20212025.pdf). Acesso em: 17/04/2025.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 1, 2010. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172>. Acesso em: 26 abr. 2025.

FACHIN, L. E. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (Uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GIL, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Atlas: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

HAYEK, Friedrich A. **Direito, legislação e liberdade. Vol. 1: Regras e ordem**. São Paulo: Visão, 1983.

HERREIRA FILHO, Paulo Sergio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017**. Revista de Direito da Cidade, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 18 abr. 2025.

JACARANDÁ, E. C.; Luzardo Pizza, I. K. G.; Becker, B. (2020). **Acordo de cooperação técnica da regularização fundiária – inovador instrumento de regularização fundiária**. Disponível em: <https://governancadeterreas.com.br/wpcontent/uploads/2020/11/Jacaranda-E.-Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-daRegularizacao-Fundiaria.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

LAGO JÚNIOR, Antonio. **Aforamento: aspectos jurídicos e práticos**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme Loureiro. **Registro Públicos: teoria e prática**. 6 ed. rev., atual. e ampliada. São Paulo: Métodos, 2014.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2018.

MOURA, Renata Helena Paganoto; COURA, Alexandre de Castro. **As ocupações de imóveis urbanos abandonados como processo de luta pelo direito humano à moradia**. Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas, v. 12, n. 1. p. 01-21, 2024. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/8907>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária urbana e rural - Impactos da Lei n. 13.465/2017**. 2. ed. Campo Grande: Contemplar, 2018.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. **Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município**. Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado. Vol. 4 – nº 2 – Julho/Dezembro de 2017. P. 44-76. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/650/1/Sobre%20os%20bens%20da%20uni%c3%a3o.pdf>. Acesso em 05/05/2025.