Universidade Católica de Santos

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*

Mestrado em Direito Ambiental

LUIS FERNANDO BACELLAR

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRENOS DE MARINHA

Dissertação de Mestrado

Santos-SP

2017

LUIS FERNANDO BACELLAR

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRENOS DE MARINHA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientação: Prof. Dr. José Marques Carriço.

Santos-SP

2017

LUIS FERNANDO BACELLAR

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRENOS DE MARINHA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como parte dos requisitos necessário à obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Santos, 28 de junho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Marques Carriço

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

Profa. Dra. Mônica Antonia Viana

Dedico esse trabalho a minha esposa e filho, que tanto me apoiaram durante meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu mentor, amigo e conselheiro Bel. Ary José de Lima, que iluminou meus caminhos com seus valorosos ensinamentos; Ao meu amigo e professor José Henrique do Nascimento, que me iniciou na vida cartorária e que guardo profundo respeito e admiração, e ao professor Dr. José Marques Carriço que durante esta minha árdua jornada, teve paciência e delicadeza com este aluno.

RESUMO

A regularização fundiária passa por uma nova etapa jurídica com a transformação da MP 759/2016 em lei – PLV 12/2017. O texto vem trazendo muita polêmica e expectativa por parte de juristas e de movimentos em favor de moradia, uma vez que algumas novidades impactam diretamente em bens maiores, como é o caso da Amazônia. Esta dissertação traz uma análise da evolução histórica do conceito, fazendo um estudo a respeito de seus conceitos históricos e evolutivos, analisando ainda o conceito de propriedade e sua evolução inicial passando pela função social da propriedade e evoluindo até o conceito sócio ambiental da propriedade, trazendo então, uma análise das legislações relativas à regularização fundiária em paralelo com o conceito de terrenos de marinha, que fazem parte do rol dos bens da União e que também são objeto de diversos assentamentos precários e que, diante dessas novas normas legais, também serão objeto de regularização. Ao final, é feito um estudo a respeito do registro de imóveis dessas áreas, que como se verá, seguem os trâmites legais previsto na Lei de Registros. O método utilizado é o hipotético-dedutivo. A metodologia tem como base a pesquisa exploratória e qualitativa de uma revisão bibliográfica sobre as leis, doutrinas, documentos da mídia eletrônica e jurisprudências sobre o tema.

Palavras-chave: Regularização fundiária; terrenos de marinha; PLV 12/2017; MP 759/2016; Registro de imóveis.

ABSTRACT

The land regularization goes through a new legal stage with the transformation of MP 759/2016 into law – PLV 12/2017. The text has brought a lot of controversy and expectation between jurists and movements in favor of housing, since some novelties directly impact importante goods, as the case of the Amazon. This dissertation presents an analysis of the historical evolution of the concept, making a study about its historical and evolutionary concepts, analyzing still the concept of property and its initial evolution passing through the social function of the property and evolving to the socio-environmental concept of the property, bringing ,an analysis of the legislation about the land regularization in equal with the concept of lands of Navy, which are part of the Union's assets and are also subject to several precarious settlements and which, in view of these new legal norms, will also be object of regularization. At the end, a study is made regarding the Real estate registration of these areas, which, as will be seen, follow the legal procedures established in the Law of Records. The method used is hypothetico-deductive. The methodology is based on the exploratory and qualitative research of a bibliographical revision on the laws, doctrines, documents of the electronic media and jurisprudence on the subject

Keywords: Land regularization; Lands of Navy; PLV 12/2017; MP 759/2016; Real estate registration.

ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APP	Áreas de preservação permanente
CAT	Certidão Autorizativa de Transferência
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CTE	Capacitação da Comissão Técnica Estadual
d.C	Depois de Cristo
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fundaf	Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades Fiscais
Gerco	Gerenciamento Costeiro
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
LRP	Lei de Registros Públicos
MC	Ministério da Cidades
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPV	Medida Provisória de Conversão
ONU	Organizações das Nações Unidas
PGI	Planos de Gestão Integrada
PLV	Projeto de Lei de Conversão
Proap União	Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de interesse específico
Reurb-S	Regularização Fundiária de interesse social
RG	Registro Geral
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial

RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SEDR	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
SFH	Sistema Financeiro da HabitaçãO
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
UTM	Universal Transversa de Mercartor
ZEIS	Zonas Especiais de interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13
1. TERRENOS DE MARINHA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA 16
1.1 Origem do aforamento ou enfiteuse como forma de povoamento de áreas não produtivas 16
1.2 A ocupação europeia do continente americano e os terrenos de marinha 17
1.3 Origem histórica das terras públicas 19
1.4 Terrenos de marinha 22
1.5 Terrenos de marinha: evolução legislativa 23
1.5.1 Terrenos de marinha com escopo de lei 24
1.6 Terrenos de marinha: classificação e natureza jurídica 26
1.6.1 Terrenos não considerados de marinha 27
1.7 Formas de utilização dos terrenos de marinha 28
1.7.1 Aforamento 29
1.7.1.1. Formas de aforamento 29
1.7.1.2 Laudêmio 30
1.7.1.3 Constituição 30
1.7.1.4 Transferência 31
1.7.1.5 Caducidade e revigoração 31
1.7.1.6 Remissão 32
1.7.2 Ocupação 33
1.7.3 Aluguel 34
1.7.4 Parcelamento e ocupação do solo urbano 34
1.7.5 Permissão de uso 35
2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O SOCIOAMBIENTE 37
2.1 Propriedade: conceito e evolução 37
2.2 A função social da propriedade 39
2.3 O socioambiente e a visão da propriedade 41
3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 43
3.1 Projeto Orla 45
3.2 Procedimentos de registro legal de propriedades precárias 47
4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRENOS DE MARINHA 49
4.1 Terrenos de marinha: legislação na época da Coroa 49
4.2 Domínio marinho 50
4.3 Legislação e regularização dos terrenos de marinha hoje 57

4.4 A MP 2.220/2001 60
4.5 A Lei 11.977/2009 61
4.5 A MP 759/2016 65
4.6 A Lei 11.977/2009 e MP 759/2016: considerações finais 72
4.6 PLV 12/2017: disposições gerais 73
4.7 PLV 12/2017: imóveis da União 77
4.7 PLV 12/2017: terrenos de marinha 79
4.8 O PLV 12/2017 e o registro 80
5. O REGISTRO DE TERRENOS DE MARINHA 83
5.1 Princípio da publicidade registral 83
5.1.1 Forma de publicidade dos registros de imóveis 84
5.1.2 O registro de imóveis e o imóvel 85
5.2 Princípio da obrigatoriedade do registro 86
5.3 Oponibilidade 87
5.4 Princípio da continuidade ou do trato sucessivo 87
5.5 Atos objeto de registro e atos objeto de averbação 88
5.5 Retificação de áreas 89
5.6 O imóvel Público e o contrato de concessão de direito real de uso 89
5.7 Legitimação da posse 90
5.8 Registro de Imóveis na regularização fundiária 91
5.9 Abertura do processo de registro de terras regularizadas 93
5.10 Instrução do processo 95
5.11 Transferência da área e elaboração do projeto de regularização fundiária e do cadastro físico-social 96
5.12 Lotes em nome dos moradores 96
CONSIDERAÇÕES FINAIS 98
REFERÊNCIAS 103

INTRODUÇÃO

O conceito de propriedade passou por grande transformação ao longo do tempo. De individual e absoluto se desenvolveu até atingir o caráter social e coletivo, de forma a propiciar o bem-estar de todos. Essa nova visão da propriedade e sua função social ganhou escopo no texto da Constituição de 1988.

A partir daí, essa visão social da propriedade e da cidade ganhou ainda mais força. O texto constitucional garantiu, ainda, a todos o direito de usufruir um meio ambiente equilibrado, nascendo, assim, a função socioambiental da propriedade. Isso quer dizer que a propriedade passa a aliar suas finalidades econômicas e sociais com a preservação do meio ambiente e a utilização adequada dos recursos naturais existentes no imóvel.

Com base na função socioambiental da propriedade, o Poder Público pode impor restrições gerais à utilização da propriedade privada. São as chamadas limitações administrativas, em especial quando essas propriedades estiverem construídas ilegalmente em áreas ocupadas clandestinamente, especialmente aquelas pertencentes à terrenos de marinha[1] – inseridos no rol dos bens da União.

A fim de verificar o histórico das propriedades e, principalmente, da função social que deve estar presente no seu uso, em face até de previsão constitucional, no primeiro capítulo, será feita uma recapitulação do que são bens da União e do que

[1] Conforme se verá ao longo do trabalho, o conceito de terrenos de marinho está estabelecido no artigo 2º do Decreto-Lei 9.760/1946: “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 dêste 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”.

são terrenos de marinha. Far-se-á uma breve análise de como surgiu o instituto e de como é tratado hoje o tema.

No segundo capítulo, trar-se-á o conceito de propriedade, desde o seu caráter individual até a sua visão atual, voltada à sua função social e ao bem-estar da coletividade. Depois será feita uma explanação do conceito da função social da cidade até chegar, finalmente, ao conceito de socioambiente. Nesse capítulo também serão trazidos alguns exemplos de trabalhos sociais feitos no âmbito do Governo. Entre eles, destaca-se o Projeto Orla e o esforço para ser feito o registro legal dos assentamentos até então existentes de forma precária.

No último capítulo, tratar-se-á, especificamente, a temática da regularização fundiária dos terrenos de marinha e a lei de regularização fundiária atual. Será visto, especialmente, nesse capítulo, como deve ser feito os registros de assentamentos em terrenos de marinha.

O objetivo do trabalho é analisar, num primeiro momento, a evolução do conceito de propriedade e a sua função socioambiental, para, por fim, analisar a possibilidade da regularização fundiária dos imóveis que estejam construídos de forma precária em terrenos de marinha, em especial o que previsto Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, com a nova redação dada pela Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016. Além disso, esse trabalho também visa a analisar o registro de imóveis presentes em assentamentos precários construídos em terrenos de marinha.

As questões que serão levantadas ao longo deste trabalho serão, entre outras: A nova legislação ajudará efetivamente a sanar os problemas já existentes relacionas à regularização fundiária, inclusive em terrenos de marinha? A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) estará preparada para atuar de modo efetivo para efetuar essas novas mudanças?

Acredita-se que com políticas cada vez mais eficientes que visem a regularização fundiária de assentamento precários é o melhor caminho para se buscar

a função social não só da propriedade, como também das cidades. E os terrenos de marinha que se prezem a programas desse tipo deve ser regulamentos, a fim de garantir a segurança não só jurídica, mas também urbana e ambiental da população que vive nesses terrenos.

O método utilizado é o hipotético-dedutivo. A metodologia tem como base pesquisa exploratória e qualitativa de uma revisão bibliográfica sobre as leis, doutrinas, documentos da mídia eletrônica e jurisprudências sobre o tema.

1. TERRENOS DE MARINHA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA

1.1 Origem do aforamento ou enfiteuse como forma de povoamento de áreas não produtivas

O aforamento é também conhecido por enfiteuse, emprazamento ou prazos. Trata-se de um direito real, com duração ilimitada, de possuir usar e gozar de coisa alheia, empregando-lhe a sua destinação original, sem lhe destruir a substância. O aforamento é feito por meio de pagamento de um “foro” ou pensão anual invariável, conhecido por laudêmio.

O instituo do aforamento ou da enfiteuse teve origem na Grécia Antiga. Tratava-se de um instituto jurídico capaz transformar grandes extensões em terras produtivas, o que consequentemente trazia o povoamento para essas áreas (AGUIAR, 2014, p. 114).

> A palavra enfiteuse veio do direito grego para o romano, onde a instituição, encontrando outra semelhante, o direito dos *agrivectigales*, com ela se fundiu. De Portugal vieram os nomes de emprazamento e aforamento ou fôro, é a aquisição de direitos de cultivar terreno alheio, mediante pagamento de certa renda anual. Na essência, é a mesma coisa, olhada, no primeiro caso, do ponto de vista do proprietário territorial, no segundo, do ponto de vista do cultivador (BEVILACQUA, 1940, v. 1, p. 1.145).

A contrapartida por esse arrendamento era uma taxa anual denominada *Vectigal*, cujos prazos podiam ser de 100 anos *(Iusemphytuticum*) ou por tempo indeterminado (*Iusperpeturium*). No século III d.C, esses arrendamentos passaram a ser concedidos também a particulares por meio de pagamento anual denominado “cânon de terras incultas” (AGUIAR, 2014, p. 114).

1.2 A ocupação europeia do continente americano e os terrenos de marinha

Quando o europeu ocupou – ou “se impôs em” – terras do continente americano, em uma época que, historicamente, ficou conhecida como a dos descobrimentos, não se sabia exatamente o que se estava “descobrindo”. Isto é, não se sabia o potencial, principalmente, econômico, desses novos horizontes. Mesmo assim, as grandes potências mundiais, entre elas Espanha e Portugal, firmaram disputas políticas e até militares a fim de tomar posse dessas novas terras (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 25).

Desde a Idade Média, essas conquistas eram de tamanha importância, que a própria Igreja Católica costumava sacramentar futuras ocupações de lugares desconhecidos, bem como o subjugamento de povos nativos, por meio de documentos chamadas “Bulas”. Esses decretos eram uma tentativa de dividir o mundo entre os reinos europeus. Por esse motivo, tinham força de lei para todos.

> A Bula *Inter Coetera*, editada em 1492 pelo Papa Alexandre VI, beneficiava apenas o rei da Espanha, concedendo-lhe domínio sobre as terras até então ainda não descobertas, substituída pela *Emimial Devotions*face o repúdio expresso por Portugal que não ficara contente com a partilha que o excluíra. [...] (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 25).

A *Bula* acima mencionada não foi suficiente para pacificar o impasse causado pelo primeiro documento e, em 1494, foi estabelecido o célebre **Tratado de Tordesilhas**. Esse tratado previa não só o que já estava consolidado, mas o que viria a ser, uma vez que estabelecia a divisão de terras que porventura cada um desses Estados viesse a descobrir. Por ele, foi traçada uma linha imaginária que dividiu o mundo em duas partes, dos polos Ártico a antártico, “a contar de 370 léguas da Ilha de cabo Verde na direção ocidental. [...] a terra localizada à direita do Meridiano das Tordesilhas passaria ao domínio de Portugal, e as terras à esquerda, ao domínio da Espanha” (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 25).

Pode-se dizer que, ao aportar na Bahia em 1500, Pedro Álvares Cabral apenas tomou posse de uma terra que já pertencia a Portugal por força do Tratado. Em seguida, a terra foi desmembrada por meio de concessões e doações feitas pelos institutos jurídicos então vigentes de parcelamento de terra: Sesmarias e Capitanias Hereditárias. Esses dois institutos foram importantes no processo de colonização. Algumas dessas terras eram doadas a particulares; outras continuavam sob o domínio do rei de Portugal (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 29-30).

> A esta época, já vigorava no Estado Ibérico as *lezírias*, instituto que foi estendido da metrópole para a colônia recém instalada e passou a ser conhecido como Terrenos de Marinha. Essas beiras de mar ou, Lezírias, deveriam estar livres de obstáculos, de forma a garantira a defesa nacional e o livre acesso tanto ao mar, quanto ao litoral. O direito português foi implementado com a chegada dos colonizadores [...] (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 30).

Em 21 de outubro de 1710, foi editada uma Ordem Régia que excluía partilha de terrenos de marinhadas Capitanias hereditárias. Esses terrenos deveriam estar desimpedidos para um eventual serviço da Coroa e incluíam áreas contínuas e contíguas aos leitos dos rios, lagos, lagoas, gamboas, praias mares e oceanos (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 32).

Daí concluir-se: foi na época colonial que a propriedade pública e a privada se originaram no Brasil.

Os terrenos de marinha continuavam a pertencer à Coroa ou ao domínio público. Os imóveis acrescidos de Marinha, também passaram a ser previstos em diplomas legais, como explica Melo e Pugliese:

> [...] a costa marítima e os rios salgados, como se referiam ao eleitos que sofriam influência das marés, pertenciam também ao Estado, motivando assim quando do secassem suas bordas, que essas áreas enxutas incorporassem as áreas já consideras pertencentes ao monarca.
>
> Com o passar dos tempos, esses imóveis, que por obra natural ou da engenharia humana acrescia fisicamente ao Terrenos de Marinha, foram gradativamente institucionalizados oficialmente, vindo a tornarem-se institutos jurídicos denominados Acrescidos de Marinha, previsto em diplomas legais editados ao longo da história jurídica desde o Brasil colônia

> até aos nossos dias, como está renhido no texto jurídico (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 33).

Ao longo dos anos, os terrenos de marinha passaram a ter um valor comercial muito maior do que o de segurança nacional. E isso acontecia não só com a extração do sal, como também com a cobrança de foro, laudêmio e taxa de ocupação.

> Depreende-se da legislação que vigorou no início da efetiva ocupação do nosso território, que a finalidade das marinhas estava centrada em quatro aspectos de sua utilização. De fato, era necessário para os serviços de embarque e desembarque de coisas públicas ou particulares, para a defesa da cidade e para a obtenção de rende, além de algumas vezes prestarem para a extração do Sal. (MELO; PUGLIESE, 2009, p. 34).

Essa exploração perpassou da época da Colônia, o Império, a República até chegar os dias de hoje.

1.3 Origem histórica das terras públicas

Se se considerar a história do Brasil, ver-se-á que, no princípio, tudo “pertenciam” à Coroa Portuguesa, por meio da conquista das terras sul-americanas bem como de documentos internacionais, cujo mais famoso é o Tratado de Tordesilhas, como se viu; daí pode falar que todas as terras eram públicas. Deve-se ter em mente que, à época, ignorou-se a quem pertencesse por direito a terra nativa; e esta foi sendo transferida a particulares por meio de concessões (Sesmarias e Capitanias Hereditárias), compra e venda, doações, permutas e legitimação de posses. Em regra, o que valia era o seguinte: o que não pertencia a ninguém era domínio público.

A legislação que se formou no Brasil com relação à regularização das terras era esparsa e sem sistematização. A primeira a surgir foi a Lei Imperial 601/1850, que definia as terras devolutas. Estas só poderiam ser adquiridas se compradas e se não

fizessem fronteiras com outros países “numa faixa de dez léguas, as quais poderiam ser concedidas gratuitamente” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2011, p. 605).

Essa Lei, conhecida como Lei de Terras, foi regulamentada pelo Decreto Imperial 1.318/1854, que criou a Repartição Geral da Terras Públicas. Além disso esse Decreto:

- regulou a mediação das terras públicas;
- legitimou as terras particulares;
- instituiu as terras reservadas e as faixas de fronteiras;
- estabeleceu o regime de fiscalização das terras devolutas;
- regulou o registro paroquial.

Com isso, a terra passou a substituir os escravos na composição do patrimônio dos senhores de engenho. Junta-se a isso o fato de que a escravidão começava se mostrar fadada à extinção.

A Constituição de 1891 atribuiu aos Estados-membros as terras devolutas (artigo 64) e o poder de legislar sobre o tema. Cabia à União somente a porção do território necessária à defesa das fronteiras, fortificações e a construções militares.

O Código Civil de 1916 dispôs que os bens de domínio nacional são públicos e pertencem às pessoas jurídicas; os demais são particulares (artigo 65). O Decreto 19.924/1931 reafirmou o que decidido no Código Civil de 1916, dando competência aos Estados para regular a administração, a concessão, a exploração, o uso e a transmissão das terras devolutas. A legislação a seguir, o Decreto Federal 21.235/1932, estabeleceu que quando os rios delimitassem os Estados, cabia estes o domínio de cada margem e de seus acrescidos.

> A legislação sobre terras surgiu esparsa e sem sistematização até a Lei Imperial 601, de 18.9.1850, que definiu as *terras devolutas* e proibiu sua aquisição a não ser por compra, salvo as limítrofes com outros países, numa faixa de dez léguas, as quais poderiam ser concedidas gratuitamente; tratou da *revalidação das concessões* de sesmarias e outras do Governo geral ou provincial; dispôs sobre a *legitimação de posses*; estabeleceu o *comisso*; e instituiu o *processo de discriminação* das terras públicas para particulares [...] ciou a Repartição Geral das Terras Públicas; regulou a *medição das terras públicas*, a *legitimação das particulares* e a *venda das terras* públicas; institui as terras *reservadas* e a *faixa de fronteiras*; estabeleceu o *regime de fiscalização das terras devolutas* e regulou o *registro paroquial* (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2011, p. 605).

A Constituição de 1946 não inovou muito sobre o assunto, salvo que inclui as ilhas, fluviais e lacustres, como bens da União. A Constituição de 1967, com a emenda constitucional de 1967 incluiu “entre os bens dos Estados e Territórios os lagos em terrenos de seu domínio, bem como os rios que neles têm nascente e foz, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas” (artigo 5º).

As terras públicas[2] não estão sujeitas a usucapião (artigos 189, § 3º, e 191, parágrafo único da Constituição). A alienação e a concessão também só podem ocorrer em áreas superiores a 2.500 hectares, e com aprovação do Congresso Federal (artigo 188).

Entre os bens da União, conforme citado acima, estão os terrenos de marina. E este passa a ser tema dessa dissertação e ao qual se tratará a partir de agora.

---

[2] Atualmente, a Constituição de 1988 institui como bens da União, de acordo com os artigos 20 e 26: águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, desconsiderando-se as decorrentes obras da União; áreas, em ilhas oceânicas e costeiras, excluídas as sob domínio da União, Municípios ou terceiros; cavidades naturais subterrâneas e sítios arqueológicos e pré-históricos; ilhas fluviais e lacustres em zonas limítrofes com outros países; ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; ilhas oceânicas e costeiras, excluindo-se as que possuam sede de Municípios, as áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal; lagos, rios e correntes de água em terreno de seu domínio, servindo de limite com outros países; lagos, rios e quaisquer correntes de água que se estendam a território estrangeiro ou dele provenham; mar territorial; potenciais de energia hidráulica; praias fluviais; praias marítimas; recursos minerais, inclusive os do subsolo; recursos naturais da plataforma continental; recursos naturais zona econômica exclusiva; terras devolutas, que são importantes para a defesa de fronteiras, para fortificações e para construções militares; terras reservadas à preservação ambiental; terras tradicionalmente ocupadas pelos índios; terrenos de marinha e seus acrescidos; terrenos marginais; vias federais de comunicação.

1.4 Terrenos de marinha

Os terrenos de marinha, em princípio, eram bens de propriedade pública que se destinavam à defesa de terras e cidades e ao embarque e desembarque de navios. Atualmente também são locais de destinados à retirada de sal e à obtenção de renda. A Constituição de 1988, em seu artigo 20, inciso VII, institui esses terrenos como bens da União.

Na época Régia, o rei não dava lá muita importância à terra, mas sim ao que nela dava: o sal, a pesca e os lucros dessas atividades poder-se-ia extrair. Por esse motivo, em um primeiro momento, nessas áreas foram surgindo locais de embarque e desembarque, trapiches e, em consequência, o povoamento começou a surgir daí. Além disso, essa ere era um local estratégico para que se fizesse a segurança, em especial contra invasão que sempre acontecia por via Marinha (SANTOS, 1985, p. 5).

> Do período do descobrimento ao ano de 1818, encontramos um único decreto – o de 21 de janeiro de 1809 –, e ao chegarmos à independência, em 1822, as *Marinhas* tinham merecido somente mais um decreto, em 13 de julho de 1820, quando foi declarada “a competência da Repartição de Marinha, em todos os portos, de qualquer porção da praia (SANTOS, 1985, p. 6).

Os terrenos de marinha, contudo, por causa do interesse econômico já mencionado, passam a ser tratados pela legislação pátria no século XVI, quando essas áreas ainda eram reservadas à serviço do rei e à defesa da colônia, por meio de Ordens Régias. No século XVII eles esses terrenos entram na legislação pátria, em especial pelo interesse econômico e de segurança territorial. Essas áreas eram propriedades da Coroa, só podendo ser usadas pela Marinha Nacional –o uso de particulares era proibido.

1.5 Terrenos de marinha: evolução legislativa

Foram diversas normas sendo publicadas ao longo do século XVI, no entanto, até se chegar ao marco oficial do que seria declarado como terrenos de marinha no ano de 1831. Interessante que se faça aqui uma breve revisão dessas normas.

Em 21 de outubro de 1710, a Ordem Régia determinava a origem dos terrenos de marinha, ainda durante a colonização portuguesa, levando essas o nome de terras salgadas. Esta deveria estar desimpedida e a serviço do rei e em defesa colônia. O interesse da Coroa por essa terra estava na extração do sal e na pesca e no lucro daí advindos.

Em 7 de maio de 1725, uma outra Ordem Régia, à Marinha fica o encargo de atuar e intervir nos terrenos entre o mar e as edificações. Em 10 de dezembro de 1726, nova Ordem Régia é publicada proibindo a construção em praias, chegando-se mais perto do mar, por se tratar de bem público.

Em 10 de janeiro de 1732, uma nova Ordem Régia dispõe que praia e mar se tratam de bem comum da coletividade, ficando proibido que qualquer deles seja apropriado por quem quer que seja, inclusive com a proibição do uso do lançamento de redes para pescar.

Em 18 de novembro de 1818, finalmente, é estabelecido um Aviso em que se declara da linha d’água para dentro serão sempre reservadas 15 braças a contar da borda do mar que serão destinadas a serviços públicos, bem como tudo que toca a água do mar e faz crescer sobre ele é do Estado.

Como se vê, este último Aviso efetivamente o primeiro documento em que se firmou a medida de 15 braças craveiras (SANTOS, 1985, p. 5). Interessante notar que, àquela época, toda a defesa do território era feita por meio de fortes equipados de canhões e essa era a distância que as balas alcançavam se tivessem de fazer a segurança em terra. Conforme afirma Santos:

> Daí por diante, se inicia a consolidação da prática administrativa sobre os terrenos de marinha, acrescidos e mangues, prática essa que se vai desenvolver através de decisões, instruções, resoluções, editais, circulares, avisos, ordens e portarias (SANTOS, 1985, p. 5-6).

Essas primeiras legislações foram essenciais para que se estabelece esse instituto no Brasil.

1.5.1 Terrenos de marinha com escopo de lei

Finalmente, em 15 de novembro de 1831, os terrenos de marinha ganharam espaço na Lei Orçamentária, que fixou receitas e despesas para os exercícios de 1832-1833. Essas terras foram aforadas como fonte de renda e colocadas à disposição das câmaras municiais:

> Art. 51. O Governo fica autorizado a arrecadar no anno financeiro do 1º de Julho do 1832 ao ultimo de Junho de 1833, as rendas, que foram decretadas para o anno de 1831-1832, com as seguintes alterações:
>
> [...]
>
> 14ª Serão postos á disposição das CamarasMunicipaes, os terrenos de marinha, que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Provincias, para logradouros publicos, e o mesmo Ministro na Côrte, e nas Provincias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares aquelles de taes terrenos, que julgarem conveniente, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando tambem, segundo fôr justo, o fôro daquelles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a elles desde a época da concessão, no que se procederá à arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatorio da sessão de 1832, mencionará tudo o que occorrer sobre este objeto (BRASIL, 1931).

A definição de terrenos da marinha acabou vindo na Instrução de 14 de novembro de 1832:

> Art. 4º Hão de considerar-se terrenos de Marinhas todos os que, banhados pelas aguas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas essas desde os pontos a que chega o preamar médio (MADRUGA, 1928, vol. I, p. 120).

Seguiu-se, então, diversas outras decisões e normas legais a respeito do tema, até que, em 22 de fevereiro de 1868, é promulgado o Decreto 4.105 que “regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente” (MADRUGA, 1928, p. 118).

O mesmo decreto fixou a demarcação de 33 metros junto à linha do preamar máximo. Esse fato modificou de forma sensível o sistema de demarcação das Marinhas, conforme se pode ver da Instrução de 14 de novembro de 1832

> Art. 1º [...] § 1° São terrenos de marinha todos os que banhados pelas aguas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distância de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte da terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio.
>
> Este ponto refere-se ao estado do logar no tempo da execução da lei de 15 de novembro de 1831, artigo 51, § 14 (MADRUGA, 1928, vol. I, p. 120).

Em 21 de fevereiro de 1942, foi publicado o Decreto-Lei 4.120, que alterava a legislação a respeito dos terrenos de marinha. Ficava estipulado:

> Art.3º A origem da faixa de 33 metros dos terrenos de marinha será a linha do preamar máximo atual, determinada, normalmente, pela análise harmônica de longo período. Na falta de observações de longo período, a demarcação dessa linha será feita pela análise de curto período.
>
> § 1º Para os efeitos deste artigo, a análise de longo período deve basear-se em observações contínuas durante 370 dias. Para a análise de curto período, o tempo de observação será, no mínimo, de 30 dias consecutivos.
>
> § 2º A posição da linha do preamar máximo atual será fixada pela Diretoria do Domínio da União, de acordo com as observações e previsões de marés, feitas pelo Departamento Nacional de Portos e Navegação ou pela Diretoria de navegação do Ministério da Marinha.
>
> § 3º no caso de ser reconhecida a existência de aterros naturais ou artificiais, tomar-se-á, como linha básica de marinhas, a que coincidir com o batente do preamar máximo atual, feita abstração dos referidos aterros (BRASIL, 1942,).

Finalmente, o Decreto Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946, voltou a usar a tradicional definição de terrenos de marinha de 1832, estabelecendo:

> 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 dêste 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 (BRASIL, 1946).

Apesar de ter sofrido diversas alterações, o Decreto-Lei 9.760/1946 permanece em vigor até os dias de hoje.

1.6 Terrenos de marinha: classificação e natureza jurídica

Os terrenos de marinha são aqueles banhados por águas marítimas, fluviais ou lacustres em rios e lagoas que se misturam às águas das marés. Eles podem ser classificados como:

- Continentais – aqueles situados no interior dos continentes.
- Costeiros – os localizados na costa brasileira.
- Insulares – aqueles pertencentes a ilhas costeira e oceânicas.

Os terrenos de marinha estão sob o domínio da União, pois estavam contidos na enumeração do artigo 64 da Constituição de 1891. A sua natureza jurídica dos terrenos de marinha são de bens dominial, uma vez que a sua utilização – para quaisquer que sejam seu fim, inclusive edificações – depende de autorização federal. Meirelles, Aleixo e Burle Filho explicam que, apesar disso, em se tratando “de áreas urbanas ou urbanizáveis, as construções e atividades civis nelas realizadas ficam

sujeitas a regulamentação e a tributação municipais, como as demais realizações particulares” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2011, p. 610).

Pode-se dizer que essa reserva dominial da União tem como objetivo a segurança nacional, independentemente da competência municipal ou estadual para legislar com relação a questões urbanísticas por particulares para fins estritamente civis.

1.6.1 Terrenos não considerados de marinha

Diferencia-se, nesse ponto, terreno de marinha de praias, bens da União de uso comum previstos no artigo 20, IV, da Constituição. Estas, por conta da Lei 7.661/1988, são áreas formadas por detritos, como areia, cascalho, seixo ou pedregulhos que se alonga até a vegetação ou qualquer outro ecossistema que se inicie ao seu final (artigo 10, § 3º). Além disso, esses locais são de uso comum, sendo livre e franco o acesso a todas pessoas o acesso ao mar, ressalvados os trechos de interesse nacional ou as áreas protegidas por legislação específica (artigo 10, *caput*).

Os manguezais, terras alagadiças em que se desenvolvem árvores que levam o nome de mangue, também não são consideradas terrenos de marinha. Estas possuem água e profundidade determinado por lei; os mangues não.

Os terrenos acrescidos de marinha são aqueles formados natural ou artificialmente do lado de mar, rios ou lagoas, seguindo-se aos terrenos de marinha (artigo 3º do Decreto-Lei 9.760/1946). Os acrescidos podem ser formados por meio de depósitos nas costas do mar de areais, cascalhos e pedras pela ação dos ventos e das águas. No entanto, esse depósito também pode ser feito pela ação humana, por meio de aterros, sendo o mais famoso deles o do Flamengo, na cidade do Rio de Janeiro, e o cais dos Outeirinhos do Paquetá ao Macuco, em Santos (SP).

Os terrenos reservados ou marginais, são faixa de terras particulares que margeiam rios, lagos ou canais púbicos em uma largura de 15 metros (artigo 39 da Lei 1.507/1867, dispositivo revigorados pelos artigos 11, 12 e 14 do Decreto 24.643/1943 – Código das Águas). Essa faixa é onerada com a servidão de trânsito. Trata-se de ônus real sobre propriedade alheia. Por se tratar de uma servidão pública ou administrativa, segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho: “as terras atingidas por essa servidão não ficam proibidas de ser utilizadas por seus proprietários, desde que nelas não se façam construções ou quaisquer outras obras que prejudiquem o uso normal de águas públicas ou impeçam seu policiamento pelos agentes da Administração” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2011, p. 611).

As terras devolutas são aquelas pertencentes ao domínio público federal, estadual ou municipal, mas não são destinadas a nenhum fim administrativo nem se incorporam ao domínio privado de acordo com as hipóteses do artigo 5º do Decreto-Lei 9.760/1946[3].

1.7 Formas de utilização dos terrenos de marinha

O Decreto-Lei 9.760/1946 dispões sobre os bens imóveis da União e sua utilização. Em seu artigo 64, o Decreto-Lei prevê que os bens não utilizados, qualquer que seja sua natureza, para serviços públicos poderão ser alugados, aforados ou cedidos.

---

[3] “a) por fôrça da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de govêrno estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implícitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com fôrça de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por têrmo superior a 20 (vinte) anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé; g) por fôrça de sentença declaratória proferida nos têrmos do artigo 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937. Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por êstes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.”

1.7.1 Aforamento

No Brasil, esse instituto surgiu durante a época do Império, para ocupar locais inexplorados ou ainda sem cultivo. Do Direito Civil, é o mais amplo de todos os direitos reais, uma vez que a permissão dada pelo senhorio (proprietário) ao foreiro (enfiteuta ou terceiro) para que este passe a ter domínio útil da coisa pode ser transferido de geração para geração, sendo um direito, portanto, hereditário.

O senhorio perceberá uma porcentagem sobre o negócio realizado. O Código Civil de 2002 deu fim ao aforamento no artigo 2.038, permitindo apenas a continuação dos já existentes. O § 2º do mesmo artigo especifica que os aforamentos referentes a terras públicas e terrenos de marinha regem-se por lei especial.

1.7.1.1. Formas de aforamento

O aforamento previsto para bens imóveis da União é regido por leis especiais, quais sejam: Decreto-Lei 9.760/1946, Decreto-Lei 2.398/1987 e Lei 9.636/1998. Essas normas determinam que bens situados em domínios úteis estão sujeitos a duas formas de aforamento:

a) oneroso – por meio de leilão ou concorrência pública, respeitado o valor do respectivo domínio útil como preço mínimo;

b) gratuito – independente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, nos casos previstos no artigo 105[4].

---

4 “Art. 105: Tem preferência ao aforamento: 1°os que tiverem título de propriedade devidamente transcrito no Registro de Imóveis; 2° os que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios; 3° os que, necessariamente, utilizam os terrenos para acesso às suas propriedades; 4° os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos; 5°(revogado); 6° os concessionários de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos desde que estes não possam

1.7.1.2 Laudêmio

O laudêmio ou foro ou pensão consiste em uma contraprestação anual paga por utilização de terras. Pela legislação administrativa, o valor do laudêmio corresponde a 0,6% do domínio pleno do terreno, sendo atualmente anualmente (artigo 101, Decreto-Lei 9.760/1946).

1.7.1.3 Constituição

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU)[5] e de acordo com o artigo 104 do Decreto-Lei 9.760/1946, fará a notificação aos interessados que tenham a preferência ao aforamento nos termos dos artigos 105 e 215, para que, dentro do prazo de 180 dias, façam o devido requerimento, sob pena de perda dos direitos que porventura lhes assistam.

O Poder Judiciário decidirá as divergências que surgirão, sejam elas sobre propriedade, servidão ou posse (§ 1º do artigo 106). Uma vez formulado o pedido à SPU com fundamento no direito previsto no artigo 106, este torna-se ato vinculado. Qualquer impedimento ocorrerá apenas entre os previstos em lei (artigo 106, § 2º e artigo 9º, II, da Lei 9.636/1998).

Uma vez concedido o aforamento, a SPU lavrará o contrato enfitêutico em livro próprio. Nesse contrato, constarão as condições estabelecidas e as características do terreno aforado (artigo 109). Expirado os 180 dias e não havendo

---

constituir unidades autônomas; 7° os que no terreno possuam benfeitorias, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação ao daquele".

[5] Pertencente ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, esse Órgão é responsável pela gestão do patrimônio da União, bem como pela autorização da ocupação de imóveis públicos federais. A SPU também estabelece diretrizes referentes a permissão, promoção, doação ou cessão gratuita, quando de interesse público. Além disso, é a SPU que está responsável com a gestão de terrenos de marinha e controle dos bens de uso comum do povo.

interesse na manutenção do aforamento a SPU poderá realizar a venda do domínio útil dos seguintes terrenos, de acordo com o artigo 110:

- aqueles que se encontra sem posse;
- aqueles que se encontrem na posse de quem não tenha atendido à notificação a que se refere o mesmo artigo;
- aqueles que se encontrem na posse, mas não tenham preenchido as condições necessárias para obter a concessão do aforamento.

1.7.1.4 Transferência

A transferência será feita no título de Registro de Imóveis, como dispõe o artigo 116. O adquirente, ao exibir os documentos comprobatórios da transação, deverá em 60 dias requerer que as obrigações enfitêuticas sejam transferidas para seu nome. A transferência ocorrerá mediante averbação no SPU, em caso de título de aquisição devidamente transcrito no Registro de Imóveis ou mediante termos se a transmissão do terreno for parcial (§ 1º do artigo 116). Uma vez não realizada a transferência no prazo estabelecido no *caput*, o adquirente ficará sujeito a 0,50% por mês ou fração sobre o valor do terreno (§ 2º do artigo 116).

1.7.1.5 Caducidade e revigoração

O aforamento caducará na forma do parágrafo único do artigo 101: “O não-pagamento do foro durante três anos consecutivos, ou quatro anos intercalados, importará a caducidade do aforamento”. A SPU, nesses casos, notificará o foreiro por edital ou carta registrada, dando-lhe o prazo de 90 dias para fazer sua reclamação ou

solicitar a revigoração do aforamento. Em caso de reclamação, esse prazo será contado da data da notificação da decisão final (artigo 118, *caput* e parágrafo único).

A União poderá negar a revigoração do aforamento em caso de necessidade de uso do terreno para serviço público ou quando não estiverem sendo devidamente utilizadas (artigo 120). As benfeitorias, nesse caso, serão indenizadas, desde que os terrenos estiverem sendo utilizados apropriadamente.

Caso o prazo a que se refere o artigo 118 tiver decorrido sem que tenha sido solicitada a revigoração do aforamento, o cancelamento do aforamento junto ao Registo de Imóveis será feito pelo chefe local do SPU, procedendo-se à venda do terreno conforme o disposto no artigo 110.

O documento hábil para o cancelamento de aforamento junto ao registro nos termos do inciso III do *caput* do artigo 250 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, pode ser a certidão da dada pelo SPU.

1.7.1.6 Remissão

O resgate dos terrenos públicos aforados, vedado pelo Decreto-Lei 22.785/1933, passou a ser permitido pela legislação de 1946. Como prevê o referido Decreto-Lei, há a possibilidade de remissão do foro em zonas onde não mais subsistam os motivos que justifiquem o aforamento. Essa legislação não faz qualquer ressalva acerca dos terrenos de marinha, podendo estes serem resgatados pelos foreiros.

Prevista pelo artigo 122, a remissão do aforamento dos terrenos compreendidos em determinada zona é autorizada na forma do disposto no artigo 103. A autorização do aforamento de terreno de marinha e/ou acrescido de marinha localizado fora da faixa de segurança será feita pela SPU e constituir-se-á em ato vinculado (parágrafo único do artigo 104). A remissão do aforamento será feita

mediante o valor de 17% do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias (artigo 123). O certificado de remissão será feito pelo SPU local, uma fez efetuado o resgate, para a averbação no Registro de Imóveis.

1.7.2 Ocupação

A ocupação de imóveis da União é uma das mais comuns formas de utilização dos bens públicos. Ela está disciplinada nos artigos 127 e seguintes do Decreto-Lei 4.760/1946, nos Decretos-Lei 1.561/1977 e 2.398/1987 e, também, na Lei 9.636/1998.

Os seus objetivos são:

- a regularização da utilização de terrenos por centenas de ocupantes, que já o utilizavam sem possuir o título outorgado pela União;

- a vedação da ocupação gratuita, em caráter precário e oneroso, de um terreno público.

Os ocupantes de terrenos da União serão obrigados ao pagamento anual de taxa de ocupação, uma vez que não possuem título outorgado e o pagamento será devido a partir da devida inscrição da ocupação, feita de ofício ou a pedido do interessado, não estando vinculado ao cadastramento do imóvel nem o reconhecimento, em princípio, ao direito de propriedade sobre o terreno ou o aforamento (artigos 127, 128 e 130).

A ocupação será mantida enquanto não contrariar o interesse público. Também será facultado à União proceder o seu cancelamento a qualquer tempo a fim de reintegrar-se na posse do terreno (artigo 132 da Decreto-Lei 9.760/1946).

A União não possuía o cadastramento de todos os terrenos de sua propriedade quando da edição do Decreto-Lei 9.760/1946. Por esse motivo, o

Decreto-Lei previu que a União indenizaria todas as benfeitorias realizadas, ressalvados os casos de preferência ao aforamento e desde que as ocupações sejam realizadas de boa-fé (§ 2º do artigo 132).

1.7.3 Aluguel

O aluguel está disciplinado nos artigos 86 a 92 do Decreto-Lei 9.760/1946. Ele poderá ser usado para residência de autoridades federais ou servidores da União no interesse do serviço ou em caráter voluntário; também poderá ser alugado para quaisquer interessados. O aluguel será feito por meio de contrato. Dessa forma, não fica sujeito às leis referentes à locação civil.

A sublocação do imóvel bem como a transferência da locação é proibida no todo ou em parte. A rescisão do contrato poderá ocorrer: se houver sublocação; quando os alugueis não forem pagos; ou quando ocorrer inadimplemento de cláusula contratual.

A Lei 8.245/1991, que dispõe sobre locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, disciplina, em seu artigo 1º, parágrafo único, **a**, 1, as locações de imóveis de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas continuam a ser regidas por leis especiais.

1.7.4 Parcelamento e ocupação do solo urbano

O parcelamento do Solo Urbano é regido pela Lei 6.766/1979, com as alterações da Lei 9.785/1999. Ele pode ser feito a partir de um desmembramento de um terreno e/ou condomínio já existente ou o seu loteamento. Os lotes devem preencher os requisitos previsto por Lei de Zoneamento (municipal ou estadual).

O desmembramento é uma subdivisão de terrenos na forma de lotes, com o objetivo de servir a edificações. Para isso, deve-se levar em conta sistema viário já existente e, partir dele, realizar a abertura de novas vias.

No loteamento, são feitas novas subdivisões do terreno, abrindo, para isso, novas vias para passagem. Cada lote significa um terreno com um mínimo de infraestrutura e com a metragem que deverá seguir índices urbanos definidos pelo Plano Diretor de cada município. O loteamento deverá atender aos requisitos mínimos de civilidade, com o abastecimento e escoamento de aguas, iluminação, esgoto. O loteamento visa ao interesse social, a fim de fazer cumprir a cidade sua função social.

É possível fazer a unificação de um ou mais lotes, a fim de viabilizar a edificação. E a cada pessoa caberá uma fração ideal dessa edificação.

1.7.5 Permissão de uso

A permissão de uso foi trazida pelo artigo 22 da Lei 9.636/1998. Trata-se de autorização de uso de bem público à título precário, de áreas de domínios da União.

A permissão de uso serve para serem realizados eventos de “curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, que poderá ser autorizada na forma prevista para o regime de permissão de uso”. A competência para autorizar a permissão de uso pertence à Delegacias do Patrimônio da União dos Estados. Essa competência poderá ser repassada aos Estados e Município.

Poder-se-á aplicar a concessão de uso especial de moradia, conforme disposto no artigo 22-A, incluindo-se aí os terrenos de marinha e acrescidos. Essa permissão será dada a possuidores e ocupantes que preencham requisitos legais estabelecidos pela Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, com a nova redação dada pela Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016.

O artigo 22-A foi introduzido na Lei 9.636/1998 pela Lei 11.481/2007 e dispôs sobre dois novos direitos reais relativos aos imóveis, de gozo e fruição conforme disposto no artigo 1. 225 do Código Civil de 2002:

- a concessão de uso especial para fins de moradia (inciso XI);
- a concessão de direito real de uso (inciso XII).

Os direitos reais referidos dizem respeito a áreas públicas, em sua maioria invadidas e urbanizadas, como forma de regularização de áreas favelizadas, de acordo com a Política de Reforma Urbana. Isso para que situações precárias passassem a ser tratadas como de Direito.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O SOCIOAMBIENTE

2.1 Propriedade: conceito e evolução

O direito real que os romanos designavam pelas expressões *jus in re* e *jus reale* é o direito das pessoas sobre as coisas e, como tal, ele concerne ao “meu e o teu”: ele constitui assim o problema central do “ter” e designa o “direito dos bens”. A propriedade é o alicerce central e o mais extenso e completo de todos os direitos reais com estreita relação com o direito das coisas.

> Há três coisas que, desde os tempos mais antigos se encontram fundadas e estabelecidas solidamente nas sociedades grega e italiana: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade; três coisas originariamente tendo manifesta relação entre si e parece terem mesmo andado inseparáveis.
>
> A ideia de propriedade privada reside na própria religião. Cada família tinha o seu lar e os seus antepassados. Esses deuses só pela família adorados, só à família protegiam; eram sua propriedade. (COULANGES, 1953, p. 84-85).

O conceito da casa, como propriedade, era tão sagrado que se dizia ser tradição enterrarem-se os mortos em suas habitações (COULANGES, 1953, p. 41).

> Daí que, àquela época, a propriedade era muito mais absoluta do que modernamente. A propriedade surgia como “inerente à religião doméstica, que uma família não podia renunciar, nem a um nem à outra” [...], tanto que não era permitida, inicialmente, a expropriação forçada da propriedade. O devedor poderia responder com seu próprio corpo pela dívida, mas não a sua terra.
>
> Se bem que os romanos nunca se preocuparam em definir o direito de propriedade, limitando-se a estudar os elementos que a compunha, o que gerou o famoso brocardo *jus utendi, fruendit, abutendi et disponde* [o direito de usar, fruir, abusar e dispor” (PASSARELLI, 2008, p. 213-214).

O conceito de propriedade, dada sua importância, vem sendo estudado por civilistas ao longo dos anos, e evolui da posse natural, pois, como explica Kant, citado por Goyard-Fabre (2006, p. 108), todos os homens têm o direito de estar onde os colocou a natureza ou o acaso.

A ocupação de coisas não apropriadas por quem quer que seja alarga o domínio do homem sobre a natureza, converte aquilo que não passa de simples objeto da natureza em valor econômico, sendo possível inclusive afirmar-se que o crédito é propriedade (MONTEIRO, 2002).

O Código Civil de 1916 traz, sem dúvidas, um conceito individual de propriedade, como podemos notar no seu artigo 524, no qual a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que, injustamente, os possua.

Como explica Clóvis Bevilacqua (1975, p. 1.005), o conteúdo positivo do direito de propriedade está indicado nas expressões usar, gozar e dispor de seus bens, que aliás, pressupõem a posse. A defesa especial desse direito, claramente, aparece no poder de reavê-las de quem quer que injustamente as possua.

Reforçando ainda este sentido de individualidade e exclusividade da propriedade podemos mencionar o artigo 1.231 do Código Civil de 2002, que afirma que a propriedade se presume plena e exclusiva até prova em contrário. A propriedade é assim exclusiva e plena, uma vez que seu titular deve afastar do que é seu toda e qualquer outra pessoa.

Esse exagerado individualismo perde força e, atualmente, o que passa a ter importância é o uso adequado e social da propriedade, conceitos esses garantidos pela Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 5º, XXI e XXII, afirma que é garantido a todos o direito de propriedade e que esta deverá atender a sua função social.

Para Granziera (2015, p. 85), essa determinação indica uma evolução ocorrida no direito de propriedade que, de exercício pleno, passou a possuir uma relação intrínseca com o seu entorno, de modo a compartilhar benefícios e garantir a não ocorrência de danos a terceiros. Complementa ainda que a função social adicionada ao interesse privado que reveste a propriedade explicita o interesse público incorporado em seu conteúdo.

Em verdade, a Constituição assegura o direito de propriedade, mas não só isso, pois, estabelece também seu regime fundamental, de tal sorte que o Direito Civil não disciplina a propriedade, mas tão somente as relações civis a ela referentes (SILVA, 2002).

Hoje com o predomínio de uma sociedade urbana aberta aos imperativos da socialização do progresso, afirma-se cada vez mais forte o sentido social, tornando-se, assim, não como instrumento de ambição e desunião dos homens, mas fator de progresso, de desenvolvimento e de bem-estar de todos.

2.2 A função social da propriedade

Para José Afonso da Silva, citado por Granziera (2015, p. 85), a propriedade é um direito real, que permite o uso gozo e disposição da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua. O uso da propriedade, no entanto, deve estar condicionado ao bem-estar social, pois a função social da propriedade não é exclusiva ao titular, mas também ao benefício da coletividade.

Além do já citado artigo 5º, os artigos 182 e 186 da Carta Magna inserem a função social tanto para a propriedade rural quanto para a propriedade urbana. Na ordem econômica também é assegurada a função social da propriedade, conforme artigo 170, inciso III, da Constituição.

A Constituição inovou, ainda, ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, conforme seu artigo 225, *caput*, que afirma que ser este um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Desta maneira, o direito ao meio ambiente saudável é caracterizado como um direito difuso e coletivo, e ainda, intergeracional.

Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 116) diz que o uso do pronome indefinido “todos” alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja.

O artigo 225 elevou ao nível da Constituição a temática ambiental, prevista até então na Lei 6.938/1981, que implantou a Política Nacional do Meio Ambiente no país (GRANZIERA, 2015).

Alarga-se, assim, o conceito de função social, que passa a ter um caráter socioambiental. O Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, corrobora ainda com a ideia de função socioambiental da propriedade, ao estabelecer que o direito de propriedade, consistente no direito de usar, gozar e dispor dos bens, deve ser exercido de modo a atender as finalidades econômicas, sociais e a preservação do meio ambiente.

Conforme ensina Granziera (2015, p. 85-86), a noção de função opõe-se à autonomia da vontade, que é tão somente limitada ao que for lícito. A função é assim vinculada a um objetivo final, não cabendo a plena liberdade de ação. Restringe-se, portanto, o exercício do direito de propriedade, com o intuito de proteger o meio ambiente e com vistas ao desenvolvimento socioeconômico.

Fato é que poucas constituições conseguem, como a nossa, unir os conceitos de função social da propriedade com o meio ambiente equilibrado e para todos, cabendo, atualmente, a tarefa de sua efetivação, seja pelo Poder Público, seja pelos particulares.

2.3 O socioambiente e a visão da propriedade

Novo conceito de função socioambiental da propriedade foi estabelecido pela Constituição de 1988 e traz em seu bojo uma série de direitos e deveres que cerceiam o uso, o gozo, a disposição e a fruição do domínio e da posse da propriedade, seja ela pertencente a um espaço público ou privado, localizada na zona rural ou urbana. Ele tem como objetivo fazer com que a propriedade cumpra não só com interesses privados, mas, primordialmente, que busque suprir os interesses sociais, visando às necessidades da coletividade.

Os principais artigos da Constituição que regulam as matérias afetas ao uso e ocupação da propriedade, como já mencionado, são:

- artigo 5º, XXII – garantia ao direito de propriedade;

- artigo 5º, XXIII – determinação de que a propriedade atenderá a sua função social;

- artigo 170, incisos II, III e VI – garantia da ordem econômica e da dignidade da pessoa humana, observados os princípios da propriedade privada e da sua função social, e da defesa do meio ambiente;

- artigo 186, incisos I e II – estabelecimento de requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, para o aproveitamento adequado e racional dos recursos naturais e para a preservação do meio ambiente;

- artigo 225, *caput* e §§ 1º e 3º – previsão do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos instrumentos para assegurar a efetividade desse direito, entre eles espaços protegidos, vedação de utilização desses espaços que comprometam a integridade

> dos atributos ambientais protegidos, previsão de sanções penais e administrativas aos infratores da ordem legal, entre outros.

Assim, a propriedade deverá atender, entre outros requisitos, à preservação do meio ambiente. Daí falar-se da visão socioambiental da propriedade.

E mais ainda, desde a Lei de Terras, a propriedade deve ser registrada, embora tenha sido a Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei de Registros Públicos, que estabeleceu os critérios atuais para Registro de Imóveis. Mas em face das dinâmicas do processo de urbanização do Brasil, grande parte dos imóveis urbanos não possui registro de acordo com o estabelecido neste diploma legal. Normalmente, esta lacuna se soma ao déficit de infraestrutura, oferta adequada de serviços públicos, localizações em áreas impróprias e sobretudo do ponto de vista ambiental. Desta forma, foi criada uma política nacional de regularização fundiária, como será exposto a seguir.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O processo de urbanização global iniciou-se no decorrer da Revolução Industrial. No entanto, sua extensão só começou a ficar conhecida e seus impactos passaram a ser discutidos, nas cidades modernas, a partir dos anos 1970. Isso se deu, em especial, em face da explosão demográfica que ocorreu a partir dos anos 1960. Foi nessa época também que se percebeu que a grande maioria da população vivia em cidades no Brasil (IMPARATO; SAULE JÚNIOR, 2007).

Diante de um cenário caótico, uma vez que esse processo estava sem freio, sem controle, a Organização das Nações Unidas (ONU) organizou a primeira Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos em Vancouver, Canadá, no ano de 1976. Essa conferência é conhecida como um marco no entendimento do crescimento urbano. Foi também a partir desse evento que se percebeu que o processo de urbanização não tinha mais volta (IMPARATO; SAULE JÚNIOR, 2007).

> Esse entendimento foi confirmado pela realidade, nas décadas seguintes, pois a urbanização foi-se estendendo e aprofundando, atingindo, cada vez mais, os países da América Latina, Ásia e África (IMPARATO; SAULE JÚNIOR, 2007, p. 101).

Percebeu-se que esse processo tomou frente em especial nos países subdesenvolvidos ou “periféricos”, como entende Imparato e Saule Júnior (2007, p. 101). Nesses países, surgiram assentamentos humanos em áreas sem o mínimo de infraestrutura. Essas cidades mal planejadas, tornaram-se um reduto de pobreza urbana e exclusão social.

> Ao longo dos últimos 30 anos, solidificou-se a ideia de uma política pública para enfrentar o problema. Essa política pública, respeitadas as variáveis existentes entre os países periféricos, que deverá ser conduzida pelo governo loca, em parceria com outros entes governamentais e o setor privado, deverá ´rever a regularização fundiária dos assentamentos precários (IMPARATO; SAULE JÚNIOR, 2007, p. 102).

As políticas públicas adotadas por esses governos eliminar para essa exclusão social e urbana devem dar legitimidade para realizar a regularização fundiária desses assentamentos de forma segura, tanto jurídica como individualmente para cada um dos cidadãos.

> Desde 1988, o Brasil tem obtido um incrível avanço legislativo na democratização do acesso às terras urbana e rural. [...] não só a Constituição de 1988 alterou o paradigma do instituto da propriedade para incorporar a necessidade do cumprimento de sua função social, como abriu novas possiblidades para o acesso às terras urbana e rural. Essa mudança de paradigma é fundamental justamente para reverter a situação de exclusão social e espacial em que se converteram as cidades brasileiras, ao longo do século passado. [...] a população assentou-se em glebas de terra, cujo parcelamento não era implantado de acordo com as normas jurídicas vigentes e construiu suas moradias pela autoconstrução.
>
> [...]
>
> Hoje existe um grande passivo de informalidade que deve ser resgatado, para que o país consiga reverter o quando de exclusão socioeconômico e espacial (BRASIL, SNPU/MC, 2007).

Daí dizer que a regularização fundiária significa o reconhecimento ao direito à moradia para populações carentes. Ele também diz respeito à promoção da integração de áreas ocupadas informalmente ao espaço legal. Isso se se compreender procedimentos que impliquem na transformação efetiva do meio físico, com a implantação de infraestrutura, equipamentos públicos, áreas verdes e de lazer, além de garantir o Direito à Cidade, em sua acepção.

> O fenômeno da informalidade urbana é característico das cidades contemporâneas estando relacionado a um duplo-efeito, que envolve a migração rural-urbana, assim como, a concentração populacional em grandes centros urbanos. Este processo não é espontâneo e decorre, entre outros aspectos, da falta de planejamento urbano conjugada com a ausência de políticas habitacionais para a população de baixa renda, em especial, desenvolvidas em locais com infraestrutura urbana e acesso aos serviços públicos.
>
> Embora tratada como exceção pelas normas legais, em especial, lei nacional e local e parcelamento de solo, assim como, pelos Planos Diretores, Códigos de Obras e Posturas dos Municípios, a realidade da informalidade demostra-se como regra [...] (VANIN; HERMANY, 2017).

A informalidade não é privilégio da população carente. Há muitos exemplos de irregularidades em ocupações de imóveis em condomínios de luxo ou mesmo em condomínios verticais, que extrapolam o limite aéreo, por exemplo.

A regularização fundiária consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o fim de buscar melhorias e condições de habitabilidade de assentamentos irregulares como um todo. Além disso, a regularização fundiária prevê que os ocupantes desses terrenos tenham em mãos documentos hábeis a comprovar a posse do imóvel, garantindo, assim, o direito social à moradia, o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.1 Projeto Orla

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) é uma ação conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP). Entre suas principais ações estão o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União. Com isso, busca-se a aproximação de políticas ambiental e patrimonial, articulando-se as três esferas de governo (União, Entes Federados e Municípios) e a sociedade.

> O objetivo primeiro do projeto é compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do governo federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União, buscando, inicialmente, dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima (BRASIL, MMA, 2006, p. 7).

Suas principais diretrizes são:

- O fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;
- Desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada;
- Valorização de ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos (BRASIL, MMA, 2006).

O Projeto tem como desafio para a gestão da orla brasileira, diante da fragilidade dos ecossistemas da orla, lidar com o crescimento do uso e da ocupação de forma desordenada e irregular, bem como como aumento dos processos erosivos e de fontes contaminantes. Além disso, ele também deve estabelecer critérios para que se faça o uso adequado dos bens da União em áreas públicas, principalmente aquelas existentes sem espaços estratégicos, com portos e áreas militares, e aqueles onde ainda há recursos naturais a serem severamente protegidos.

Como ações de fortalecimento institucional, a Coordenação Nacional do Projeto Orla desenvolve capacitações em três linhas de ações:

- Capacitação da Comissão Técnica Estadual (CTE) – formar diferentes atores e instituições envolvidas, ressaltando-se o importante papel da Coordenação Estadual (Gerco e SPU), que tem como fórum de articulação e o apoio a Comissão Técnica Estadual (CTE), que se constitui em um grupo que articula e contribuí na harmonização de políticas estaduais atuantes na orla.

- Formação de instrutores do Projeto Orla – ressalte-se, aqui, a importância na formação e capacitação de instrutores para ministrar as oficinas do Projeto Orla, objetivando elaborar os Planos de Gestão Integrada (PGI) nos municípios costeiros,

- Curso a distância –sensibilização dos atores da sociedade civil organizada e técnicos municipais, estaduais e federais envolvidos na orla.

3.2 Procedimentos de registro legal de propriedades precárias

A regulação fundiária tem como principal objetivo o interesse social, embora a MP 759/2016 tenha dado igual ênfase para a Regularização Fundiária Urbana de interesse específico (Reurb-E). Enquanto a Regularização Fundiária de interesse social (Reurb-S) é aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, a Reurb-E é aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como predominantemente de baixa renda. O Poder Público, por sua vez, tem obrigação de implementá-la a fim de concretizar o direito preconizando no artigo 6º da Constituição Federal: moradia digna a todos os cidadãos como direito fundamental.

O Brasil, em todas as suas esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário) tem o dever de implementar essa nova ordem jurídico-urbanística em consonância não só com a Constituição, mas também como todos os documentos internacionais desenvolvidos em âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU), entre eles a **Declaração** e a **Agenda Habitat da Conferência de Assentamentos Humanos – Habitat II –**, realizada em Istambul em 1996, **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**, que traz entre eles a melhoria das condições de vida de cerca de 100 milhões de moradores de assentamentos precários de todo o planeta até o ano de 2020. Por fim, também deverá ser seguida a nova agenda de Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, no Equador, adotada em outubro de 2016, que orienta a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos. Esse novo documento traz entre as principais disposições:

- a igualdade de oportunidades para todos;

- o fim da discriminação;
- a importância das cidades mais limpas;
- a redução das emissões de carbono;
- o respeito pleno aos direitos dos refugiados e migrantes;
- a implementação de melhores iniciativas verdes e de conectividade.

Nesse sentido, a fim de facilitar o processo de regularização, quando este estiver sendo feito pela prefeitura, esta deve aprovar o Projeto, verificando sua compatibilidade com as informações cadastradas. Uma vez as informações se mostrarem corretas, o projeto deve ser depositado no Cartório de Registro de Imóveis.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRENOS DE MARINHA

4.1 Terrenos de marinha: legislação na época da Coroa

No Brasil Colonial, Portugal inseriu, como se viu, os sistemas de Capitanias Hereditárias para que a nova colônia tivesse sua ocupação do território e para que ela se defendesse de invasões estrangeiras. Com esse sistema, a propriedade continuava a ser da Coroa, o que se repetia com as Sesmarias.

Esses sistemas podem ser comparados à enfiteuse – instituto mais atual, O ponto em comum está no fato de elas também realizarem a transferência do domínio útil. Nesse sentido, as capitanias eram a ocupação e a exploração da terra que gerava rendas e manutenção da propriedade para o Estado. Com a Independência, essas terras passaram para o Estado Brasileiro, com exceção das terras pertencentes à família real, à Igreja Católica e aos particulares. Nesse sentido, a Ordem Régia de 21 de outubro de 1710 proibia o regime de sesmarias às terras da marinha, pois aquelas deveriam estar “desimpedidas para qualquer serviço da Coroa e de defesa da terra”.

Os terrenos de marinha, segundo Lei Portuguesa de 1818, são compostos de faixas de terra de 33 metros. Elas têm contato com o mar ou rios e lagos que tenham influência de maré. O perímetro estabelecido de 33 metros leva em conta a distância que um pelotão necessita para se locomover pelo litoral e a distância necessária a pescadores para que lancem suas redes (ZIVTSAC; BOSCOLO, 2016).

Essa distância buscava assegurar o livre acesso ao mar e às áreas litorâneas. No entanto, a partir de 1831 a Coroa Portuguesa passa a cobrar o foro para o uso dessas terras. Depois passou-se a ser cobrada a taxa de ocupação e laudêmio. Essas taxas são pagas pelos ocupantes dos terrenos, o que não o torna dono da propriedade. Uma vez o ocupante não efetuar o pagamento da taxa por três anos sucessivos ou intercalados o domínio útil. Isso é feito compulsoriamente pela União.

Como visto acima, a primeira Lei Regulamentadora dos terrenos de marinha foi publicada em 15 de novembro de 1831. Por meio dessa lei, as Câmaras Municipais estipularam um foro sobre essas terras e as repassava ao titular desses territórios, Portugal. O artigo 4º da lei em questão dispunha que: “Hão de se considerar terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar, ou rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras da parte da terra, contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio”[6].

O Decreto-lei 9.760/1942 adotou a enfiteuse especial ou administrativa com relação bens públicos, o que a diferencia da enfiteuse civil ou comum. Na enfiteuse administrativa o requisito de servir é inexistente apenas sobre terras destinadas a plantações e edificações. Havia, pois, interesse do erário públicos sobre eles.

4.2 Domínio marinho

Os terrenos de marinha, como se viu, é uma tradição dos portugueses trazida ao Brasil quando da época colônia. Esse termo não era utilizado à época. O instituto usado era o da enfiteuse, espécie de arrendamento em prazo longo ou eterno. Por ele, dava-se a permissão ao proprietário em entregar a outrem os direitos sobre a coisa mediante o pagamento de um foro (pensão ou senhorio). O enfiteuta ou foreiro tem o direito de posse, uso, gozo. Este também poderá alienar ou transmitir a coisa por meio de herança. O foro, no entanto, continuará a ser passado ao senhorio direto.

Com origem grega, a enfiteuse também foi utilizada em Roma para colonizar as terras invadias. E este foi o modelo em que a Coroa Portuguesa se baseou para criar seu ordenamento. No Brasil, foi implantado por meio das Capitanias Hereditárias, o que significou a concentração de uma grande área na mão de poucos donos. Estes, por sua vez, tinham a obrigação de fazer arrendamentos, bem como tinha o direito de

[6] Essa marcação de 15 braças vigorou até 1942 e voltou a ser retomada em 1946, com o Decreto-lei 9.760. Hoje ela equivale hoje a 33 metros.

ceder cartas de Sesmaria, pequenas áreas que eram doadas para o desenvolvimento local. Este foi o início da instituição da propriedade privada no Brasil.

Assim que as Capitanias hereditárias foram extintas, o Governo-Geral foi instalado no Brasil e começou a transferência da posse de terras aforadas para a enfiteuse. Essas áreas eram usadas em especial para a produção agrícola, bem como a formações dos primeiros povoados, que se transformariam nas futuras cidades de cada região povoada. Esse processo marca o início do desenvolvimento do país, como nação.

Quando o regime do aforamento foi extinto, o que se queria era incentiva a colonização produtiva. Em ato contínuo, também acabaram as concessões de Sesmarias. E esse processo ocasionou as primeiras ocupações irregulares e invasões, em especial em face do crescimento populacional. O Brasil passa a ter seu território dividido em províncias a partir da Constituição de 1824.

A Coroa Portuguesa havia, até então, estabelecido que os terrenos de marinha eram de sua propriedade, uma vez que se buscava a defesa da terra e o interesse da Nação. Em 1831 foi publicada uma lei que dispunha a respeito dos terrenos de marinha. O que se buscava era um crescimento mais ordenado do país. Mais tarde também se uniria a esses objetivos a preservação ambiental. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os bens da União, entre eles os terrenos de marinha, que passaram a ter sua ocupação aforada ou cedida.

O artigo 2º do Decreto-lei9.760/1946 institui, como se viu acima, que são terrenos de marinha aqueles como profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente para parte da terra da posição da linha do preamar-médio de 1831 (média das marés cheias naquele ano). O Serviço Público da União (SPU), órgão do Ministério da Fazenda, é o responsável pela determinação da posição das linhas do preamar médio. Essa determinação é feita com base em documentos e plantas autênticas relativas ano em que fora obtida.

O Decreto-Lei 9.760/1946, em seu artigo 64, dispôs sobre a utilização de bens móveis da união, entre eles os terrenos de marinha. Essa pode ser realizada por meio de locação, aforamento ou cessão, desde que esses terrenos não estejam sendo usados para serviço público. O mesmo Decreto-Lei estabelece também a ocupação como forma de utilização de terrenos de marinha. Vale destacar que essa locação é diversa da locação civil ou comum. Na verdade, trata-se em verdade de permissão de uso.

A permissão de uso deve ser devidamente justificada, não sendo possível o uso para quaisquer fins, o mesmo se referindo a benfeitorias. Nossos tribunais consolidaram esse entendimento:

A Lei 9.636/1998 dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União. Essa Lei alterou os dispositivos do Decreto-Lei9.760/1946 e revogou alguns artigos que cuidavam desses institutos. A partir de 1998, a cessão passou a ser viável por qualquer um dos regimes de utilização, por meio de locação e aforamento (artigo 18). A locação passou a ser considerada permissão de uso.

O regime jurídico de cessão e permissão de uso de bens públicos é diferente da locação, uma vez a que quando uma área é cedida, essa cessão é gratuita ou sob condições impostas. Os bens da União, Estados ou Municípios, podem, pois, ser cedidos a entidades educacionais, culturais ou de assistência social; ou a pessoas físicas ou jurídicas, que tenham interesse público, social ou econômico. A locação é feita a quem se interessar pelo bem, independentemente do objetivo de uso.

Com relação à ocupação, o Decreto-Lei9.760/1946 dispõe em seus artigos 127 e 132, que o Poder Executivo, por meio da SPU, pode identificar, demarcar, cadastrar, registrar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens imóveis da União. Os ocupantes não possuem direito à ocupação nem indenização por benfeitorias. Além disso, a inscrição pode ser cancelada a qualquer tempo. Dessa forma, a área volta a reintegrar a posse do bem à União na posse do bem.

O Decreto-lei 9.760/1946 estipula regras sobre competência, caducidade e extinção do aforamento de terrenos de marinha. A SPU realiza uma avaliação do terreno. Se não causar prejuízos à população e à segurança, ela permite a ocupação. Em outras palavras, o aforamento apenas ocorre quando não existir interesse público, econômico ou social sob o terreno.

As taxas a serem cobradas são as seguintes:

- **Foro**: taxa de 0,6% sobre o valor do imóvel, pagos anualmente à União pelo uso do terreno; paga-se por não se ter o domínio pleno do imóvel. Após a concessão do aforamento, esse valor é atualizado pela correção monetária.

- **Taxa de Ocupação**: dá-se por meio de direito precário de posse sobre um imóvel. É caracterizada pela presença de benfeitorias. O valor a ser pago é de 2% do preço dos imóveis regularizados até 1988, e de 5% sobre os outros. O ocupante passa a ter a propriedade dos prédios e benfeitorias construídas sobre a área.

- **Laudêmio**: valor pago pela transferência onerosa do domínio útil do imóvel, situado em terreno ocupado ou aforado.

A identificação do terreno de marinha é feita por meio de certidão de matrícula. Esta deverá informar a descrição do imóvel. Também pode ser feita averbação, cientificando que o imóvel está em terreno de marinha. Se não houver essa informação na matrícula, entretanto, e o terreno estiver próximo ao mar, é necessário certificar-se que o imóvel se encontra fora de terreno de marinha. De qualquer forma, quando alguém adquire imóvel em terreno de marinha, deve estar ciente de que ele apenas terá o domínio útil da área. Além disso, o comprador pagará o IPTU da propriedade e o foro, que se trata de uma pensão anual pelo domínio do imóvel. Além disso, pagará também à União o laudêmio no momento da transferência do imóvel.

O domínio dos terrenos de marinha pertence à União. Caso não haja interesse público, a União pode alienar o domínio útil para o comprador por meio do aforamento. O domínio da União sobre os terrenos de marinha é uma peculiaridade do Brasil em relação a outros países. Esse domínio facilita a intervenção estatal sobre a área costeira.

Os terrenos de marinha distinguem-se dos demais bens públicos da União quanto ao regime patrimonial aplicado. Se situados na orla, em faixa de segurança, não são suscetíveis de alienação total, seja por meio de venda, permuta ou doação. Se for conveniente a que terceiros façam uso do bem, este será feito por meio do aforamento.

As terras de marinhas fluviais, lacustres ou insulares, se situadas fora da faixa de segurança costeira, submetem-se ao regime comum de terras públicas. Os bens dominicais, quando não estiverem sendo usados por serviços públicos nem sendo bem de uso comum, estes podem ser alienados plenamente.

Os terrenos de marinha, quando sob forma de bens dominicais, podem ser utilizados, de acordo com a conveniência da União, por terceiros. Para isso, é feito contratos, entre outros, de aforamento, cessão onerosa de uso ou permissão de uso.

A enfiteuse é um direito real sobre coisa alheia, que pode ser transmissível por herança. Ela divide o direito de propriedade em domínio útil e domínio direto. O domínio útil consiste no direito de usufruir a coisa completamente, como se fosse proprietário. Cabe ao titular apenas o direito ao recebimento do foro anual, laudêmios e preferência em eventual alienação do domínio útil.

No aforamento o domínio se divide entre o efetivo proprietário (senhorio) e aquele que recebe o direito real sobre o imóvel (foreiro ou enfiteuta). Esse último recebe os direitos pelo resto de sua vida e pode transferi-los aos seus herdeiros ou a terceiros, gratuita ou onerosamente.

O foreiro deve pagar anualmente à União um valor correspondente a 0,6% do domínio pleno (artigo 101 do Decreto-lei 9.760/1946). Em caso de transferência onerosa do aforamento – que deve ter o consentimento da União, uma vez que é ela que exerce o direito de preferência (artigo 102 do Decreto-Lei9.760/46) – o laudêmio a ser pago corresponde a 5% do valor do domínio pleno e benfeitorias (§ 1º do artigo 102 do Decreto-Lei 9.760/46). O foro somente não é pago por quem comprovar que o pagamento onerará o sustendo de sua família (artigo 1º do Decreto-lei1.876, de 15 de julho de 1981).

O aforamento fica extinto quando do inadimplemento de cláusula contratual, por acordo das partes ou a critério do próprio presidente da República. Nesse caso, a proposta deve partir do Ministério da Fazenda, que deve justificar a remição do foro em locais onde não mais existam motivos que justifiquem a aplicação do regime da enfiteuse.

Paralelamente ao aforamento ou a enfiteuse, particulares tiveram permissão de utilizar os terrenos de marinha por meio de certificados de ocupação. Este regime é mais vantajoso à União, uma vez que possibilita a cobrança de taxas mais altas dos ocupantes, diferentemente do que se cobra nos outros regimes[7].

Na ocupação, União consente a utilização de terrenos de marinha a terceiros em atos de tolerância. Difere do aforamento ou da enfiteuse, pois na ocupação o domínio pleno permanece nas mãos da união. Não há, portanto, divisão de domínio útil e direto. O bem continua a pertencer única e exclusivamente à União, e os ocupantes não desfrutam de maiores direitos.

Diferentemente do aforamento ou, em que há divisão entre o domínio útil e o domínio direto, na ocupação o domínio pleno permanece nas mãos da União, ou seja, não há divisão do domínio, o bem pertence integralmente a ela, sem que assistam maiores direitos aos ocupantes. Pode-se dizer que a ocupação é um ato administrativo unilateral e precário, realizado sem maiores critérios. Ele também não é um direito

[7] O regime de ocupação foi instituído pelo Decreto de nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920.

isonômico, uma vez que privilegia poucas pessoas, que ficam obrigadas ao pagamento de uma taxa anual de ocupação no valor de 1% do domínio pleno do terreno (artigo 127 do Decreto-Lei 9.760/46).

A Lei 9.636/1998, não só trata do aforamento, da situação dos ocupantes e da sessão de uso onerosa, como também dispõe acerca da permissão de uso e da alienação, a ser realizada por meio da venda, da permuta e da doação. A permissão de uso é ato precário, de competência da SPU ou das Delegacias do Patrimônio da União. Por meio dela, a União autoriza a utilização de imóvel, entre eles os terrenos de marinha, para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional (artigo 22 da Lei 9.636/1998).

A alienação de bens públicos, entre eles os terrenos de marinha, depende de autorização do Presidente da República ou, por delegação deste, do Ministro da Fazenda, precedida de parecer da Secretaria do Patrimônio da União (artigo 23 da Lei 9.636/1998). Ela é permitida nas situações em que não haja interesse público, econômico ou social, nem em situações que visem à preservação ambienta e à defesa nacional (§ 1º do artigo 23 da Lei 9.636/1998).

A alienação pode ocorrer pela venda, quando o adquirente paga um valor certo pelo imóvel de propriedade da União. A venda deve ser feita por licitação pública[8], sob a modalidade concorrência ou leilão (artigo 24 da Lei 9.636/1998). Outra forma de alienação é por meio da permuta (artigos 533 e seguintes do Código Civil) pela qual os contratantes trocam um bem por outro. Em outras palavras, a União transfere um bem e recebe outro em contrapartida.

As doações ocorrem quando uma pessoa transfere de seu patrimônio bens e vantagens a outrem (artigo 583 do Código Civil). Nesse sentido, o artigo 31 da Lei

8 O § 2º do artigo 30 da Lei 9.636/1998 prescreve que, sempre que houve3r condições de competividade, devem ser observados os procedimentos de licitação.

9.636/1998 autoriza a doação de bens imóveis de domínio da União a Estados, Municípios e a fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais.

Em se tratando de loteamentos, deve-se reservar uma fração do terreno para a construção de equipamentos urbanos, tais quais praças e ruas, que só terão seu domínio transferido ao município, quando alguém se propuser a parcelar sua propriedade, como dispõe a Lei 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano.

4.3 Legislação e regularização dos terrenos de marinha hoje

O artigo 20 da Constituição em seu inciso VII dispõe que são bens da União “os terrenos da Marinha e seus acrescidos”. Esses terrenos são definidos com base na média da maré alta (também conhecida como preamar). Ou seja, para ser considerada terreno de marinha, deve-se contar 33 metros em direção à terra banhada por mar, rios ou lagos.

Hely Lopes Meireles (2012) define os terrenos de marinha como aqueles banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz e que distem 33 metros para a parte das terras, contados desde o ponto em que chega o preamar médio. Nos casos de terrenos banhados por rio, deve-se verificar se o bem pertence à União ou aos estados.

Os terrenos de marinha são considerados bens dominicais, uma vez que só podem ser explorados pelo Poder Público como fim de auferir alguma renda. Nesse caso, como já se viu, o regime que se dá ao particular pode ser o aforamento ou a enfiteuse. No caso da enfiteuse, a União mantém o domínio direto, mas repassa o domínio útil ao enfiteuta, que deverá repassar uma importância denominada foro ou pensão anualmente.

A Constituição também se refere aos acrescidos, que são aquelas áreas formadas natural ou artificialmente ao longo de mares rios e lagos, seguindo-se a terrenos de marinha. Os acrescidos, quando se tratar de águas marinhas, pertencem à União. Nos casos de rios e lagos, podem pertencer também a particulares.

Quando envolvem áreas urbanas, ou que possam ser urbanizadas, as construções e as atividades civis realizadas em terrenos de marinha estão sujeitas à regulamentação e tributação municipais. Já, os terrenos situados na faixa de segurança da orla, ou nos 100 metros da ora marítima, não podem ser alienados, por venda, permuta ou doação, independentemente de estarem afetos a serviços públicos. Dessa forma, se necessário, a transmissão desses terrenos é feita por meio do aforamento ou enfiteuse (artigo 46, § 3º, da ADCT).

Na enfiteuse, o direito de propriedade se dá pelos domínios útil e direito. O útil é quando se tem o uso do imóvel por terceiros, como se este fosse o proprietário, garantindo-se lhe o direito de uso, gozo e posse. No domínio direto, o titular da propriedade tem o direito ao recebimento do foro anual, laudêmios e preferência em caso de extinção do domínio útil. Com relação aos terrenos de marinha, só é possível a transferência para terceiro do direito real de uso – ou seja, seu domínio útil. A União, nesse caso, assume a condição de nu proprietária do imóvel.

Os únicos bens da União sujeitos ao regime da enfiteuse são os territórios de marinha, conforme dispõe o artigo 12 da Lei 9.636/1998.[9]Os bens da União, ainda que situados nas faixas de segurança e os terrenos de marinha fora dessa faixa podem ser alienados plenamente. Não há impedimento constitucional a respeito. Em caso de

[9] Art. 12. Observadas as condições previstas no § 1º do artigo 23 e resguardadas as situações previstas no inciso I do artigo 5º do Decreto-Lei 2.398, de 1987, os imóveis dominiais da União, situados em zonas sujeitas ao regime enfitêutico, poderão ser aforados, mediante leilão ou concorrência pública, respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do respectivo domínio útil, estabelecido em avaliação de precisão, realizada, especificamente para esse fim, pela SPU ou, sempre que necessário, pela Caixa Econômica Federal, com validade de seis meses a contar da data de sua publicação.[...] § 3º Não serão objeto de aforamento os imóveis que, por sua natureza e em razão de norma especial, são ou venham a ser considerados indisponíveis e inalienáveis".

interesse público sobre determinado terreno da marinha, no entanto, o domínio pleno será mantido pela União.

Tentou-se, por vezes, modificar o regime dos terrenos de marinha, como em relação à redução da faixa de 33 metros, a mudança do ano de referência para a medida da linha de preamar, no caso de 1831, entre outras medidas. No entanto, até então, nada foi modificado, mesmo se considerado o fenômeno do degelo das calotas polares, o que causou o avanço do mar em direção ao continente, fazendo com que em muitos terrenos de marinha na orla brasileira desaparecessem.

Os direitos das coisas correspondem a um conjunto de normas que regem as relações jurídicas concernentes os bens materiais ou imateriais suscetíveis de apropriação pelo homem. Este conceito tem como objetivo regulamentar as relações entre os homens e as coisas, a fim de criar regras direcionadas para a aquisição, o exercício, a conservação e até mesmo a perda de poder dos homens sobre os respectivos bens.

Entre as classificações encontradas no direito das coisas, existe o direito das coisas legal, regulado pela legislação, preocupando-se, entre outras, com a situação jurídica da propriedade em um determinado contexto histórico. Nesse rol, encontram-se bens cujo interesse da União em seu uso é o de se fazer a justiça social. E esta é feita por meio da concessão de uso especial para fins de moradia em terrenos da marinha. Daí, surge a necessidade, também, de se fazer regularização diante de ocupações de terras públicas, atribuindo uma proteção especial à população carente.

No Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), bem como na Lei 11.481/2007, que trata da regularização fundiária de bens da União, o legislador consagrou o uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso como direitos reais, conforme será a seguir explicitado. Essa regulação traz a positivação da concessão de uso especial para fins de moradia que veremos a seguir. Traz também esse uso as características de se tratar de direito personalíssimo, intransferível, indivisível e transmissível a título gratuito ou oneroso. Seu maior objetivo é a garantida fundamental das famílias que habitam nesses terrenos.

Esse instrumento é definido por Hely Lopes Meirelles (2012) como um contrato em que a Administração transfere o uso de um terreno público a outrem, devendo ser esse uso remunerado ou não. Essa transferência visa plenamente ao interesse social e ao bem comum.

O legislador baseou-se, nesse caso, na própria definição apresentada pelo instituto consistente no direito real. Nesse instituto, o proprietário concede a outrem, por período determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa, o direito de construir ou plantar em seu terreno urbano ou rural. Ressalte-se, no entanto, a necessidade de escritura pública devidamente registrada em Cartório de Registro de Imóveis para que tal tenha a devida validade.

4.4 A MP 2.220/2001

A origem da concessão de uso especial para fins de moradia teve início efetivamente no Brasil com a Constituinte de 1987. Na época foi apresentada uma proposta que dizia que terras públicas ou privadas, de até 300 m^2, que estavam sendo utilizadas para moradia teriam seus domínios cedidos aos seus moradores independentemente da boa-fé ou do justo título. Vê-se que essa proposta previa já o usucapião urbano. Essa proposta acabou não sendo aprovada (PAGANI, 2009).

Entretanto, mesmo os constituintes modificando o texto constitucional, o artigo 183 acabou dispondo o seguinte: “Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 m^2, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) foi implementada finalmente pela MP 2.220/2001[10]. A Medida prevê o usucapião urbano, para garantir a destinação social dos imóveis urbanos privados. Essa concessão tem como objetivo a função social da propriedade urbana pública (PAGANI, 2009). O CUEM está previsto também no artigo 4º, V, *h*, do Estatuto da Cidade, como um dos institutos jurídicos e políticos para se alcançar a função social da cidade.

Esse instrumento estava disciplinado nos artigos 15 a 20 do Estatuto, no entanto acabou sendo vetado pelo Poder Executivo. No entanto, apesar do veto, foi reconhecida a importância da concessão como forma de garantir a posse, fundamento maior do direito à moradia. E esse direito dizia respeito a milhares de pessoas que viviam da posse precária, moradores de favelas e loteamentos irregulares.

Além disso, o imóvel a que se refere a Medida deve estar situado em área com características e finalidade urbana e deve ser utilizado para moradia familiar. Sendo cumprido todos esses requisitos, será feita a concessão para uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse. Importante também citar que o beneficiário não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural".

4.5 A Lei 11.977/2009

Como anteriormente falado, a Revolução Industrial inglesa foi o marco da urbanização do planeta. Ela ressignficou os grandes centros por meio de um processo em que parte significativa da população se deslocou do campo para cidades. Essa tendência não mais se reverteria, por estar demais entranhada nos processos socioeconômicos de todos os países, inclusive na América Latina, Ásia e África (IMPARADO; SAULE JÚNIOR, 2007, p. 101). No Brasil, cerca de 85% da população

[10] Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do artigo 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.

vive em áreas urbanas, segundo o Censo Demográfico de 2010 (FIBGE, 2011), prevendo-se que, no fim da década, este percentual ultrapasse 90%.

A forma como se deu a ocupação do solo, em especial nesses países subdesenvolvidos, foi bastante precária. Foi feita, em sua maioria, por meio de assentamentos humanos, em áreas de risco ambiental ou sanitário, sem infraestrutura e sem acesso aos benefícios do processo de urbanização. Daí porque dizer que este aconteceu de forma excludente, tanto espacial como territorialmente, uma vez que somente as famílias com renda mais alta conseguiam morar em lugares centrais, onde se encontravam equipamentos urbanos devidamente instalados. As demais famílias foram, e ainda são, jogadas para a periferia dos grandes centros, para as áreas de riscos nas encostas dos morros ou sujeitas a enchentes, ou junto à orla, em terrenos de marinha, cujo domínio da terra não lhes pertence.

As políticas urbanas do Brasil atual tentam pagar uma dívida de anos de descaso com a formação de suas cidades, notadamente no tocante à existência de uma cidade legal, mais central, regulamentada, e outra precária, em regiões periféricas, carente de benfeitorias e infraestruturas urbanas. Esse contexto urbano que o país vivencia é muito semelhante ao de outros países da América Latina.

Os loteamentos irregulares instalados nas áreas de proteção de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), às margens das represas Guarapiranga e Billings e nas encostas da Serra da Cantareira e da Serra do Mar, onde ainda resta parte pequena da Mata Atlântica, são um exemplo paradigmático dessa realidade de expansão da irregularidade, que coloca em xeque o abastecimento de água da RMSP. Nessas regiões também temos um grande número de loteamentos irregulares de média e alta renda, comprovando que a irregularidade não é característica exclusiva das populações pobres.

São inúmeros os loteamentos irregulares existentes em todo o litoral paulista, inclusive ocupando terrenos de marinha. Em especial na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), esses loteamentos somam-se aos assentamentos precários, caracterizados pela ocupação de glebas particulares ou públicas, em áreas

de preservação permanente (APP), como em encostas ou margens de cursos d'água, em que há demarcação de terrenos de marinha.

Em face desse panorama, ficou cada vez mais premente a necessidade de se regularizar essas terras. E daí veio que, a partir da Constituição de 1988, começou-se a, cada vez mais, a pensar em uma agenda especificamente sobre a regularização fundiária. Nessa esteira, o Estatuto prevê, no seu artigo 2º, algumas diretrizes que todos os municípios devem seguir para alcançar para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Entre essas diretrizes estão:

- direito a cidades sustentáveis: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas da comunidade, tanto para a formulação, como para a execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, bem como a publicação de normas especiais e de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação;

- simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, desburocratizando e barateando o processo;

- cooperação entre governos, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, com vistas ao interesse social;

- disponibilização de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população.

A Lei 11.977/09 trouxe o conceito de regularização fundiária baseado em uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, já prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) como se viu acima. Essa Lei, que trouxe para os grandes centros o Programa Minha Casa Minha Vida, previu a aquisição, produção e reforma de imóveis urbanos e rurais para população de baixa renda. Este foi um marco legal para que a regularização fundiária começasse a ser organizada.

> O conceito legal de Regularização Fundiária, com um caráter mais interdisciplinar, é trazido pela própria Lei n. 11.977/2009 em seu artigo 464 englobando o conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e de titulação, que visam a regularização de assentamentos irregulares, com enfoque no direito à moradia, no pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
>
> Além do conceito, a Lei n. 11.977/2009 trouxe, no seu Capítulo III, um arcabouço de conceitos e regras gerais, configurando-se com a lei geral de regularização fundiária no país [...] (VENIN; HERMANY, 2017).

Em princípio, esse Programa alcançaria os assentamentos informais como parte indissociável da cidade. Hoje ele já se alargou um pouco. Dentro do planejamento urbano, a ideia era integrar esses imóveis cidade, com o objetivo de promover o bem coletivo e fazer nascer cidades que cumprissem plenamente sua função social.

Antes disso, a regularização de assentamentos informais tinha como base apenas os limites da Lei 6.766/1979. Com a Lei 11.977/2009, foram inseridos novos parâmetros de reconhecimento jurídico da necessidade de regularizar a ocupação do solo. Ou seja, fazer valer situações já concretas, chanceladas pelo poder municipal. O município, por sua vez, deve evitar o surgimento de novas ocupações precárias. Significa que há a necessidade de instauração de uma política de desenvolvimento de habitação bastante firme a fim de fiscalizar quaisquer outros assentamentos que surjam e controlar o crescimento dos já existentes.

A Lei 11.977/2009 flexibilizou os parâmetros urbanísticos e ambientais. Dessa forma, emprestou juridicidade aos assentamentos urbanos informais. A possibilidade de redução de áreas públicas ou mesmo a diminuição do tamanho dos lotes só se

aplicava ao assentamento preexistentes antes da promulgação da lei. A ocupação de áreas de preservação permanente também passou a não mais ser possível a partir de então.

A Lei 11.977/2009 foi expressamente revogada pela Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, cujo Projeto de Lei de Conversão 12/2017 já teve aprovação do senado em 31 de maio de 2017. Essa Medida e futura Lei trata integralmente da regularização fundiária urbana e rural. Esse novo diploma busca facilitar ainda mais a regularização e será visto mais adiante.

4.5 A MP 759/2016

Depois de 7 anos de experiências de regularização fundiária urbana, com base na Lei 11.977/2009, foi promulgada a Medida Provisória 759/2016, de 22 de dezembro de 2016 – que revogou a Lei em questão. O novo documento revogou dispositivos da Lei e disciplinou a regularização fundiária rural, por meio de liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e de mecanismos de alienação de imóveis da União.

Algumas das tentativas de modificação de procedimentos com relação à regularização fundiária podem ser tidas como bem explanam Fábio Vanin e Ricardo Hermany:

> Passados aproximadamente sete anos de sua entrada em vigor, é proposta a Medida Provisória n. 759/2016, que visa revogar integralmente os dispositivos em vigor, criando um novo marco na Regularização Fundiária no Brasil. Um dos motivos apresentados para a alteração normativa é a ausência de resultados em grande escala de titulação da política até então em vigor, vez que, já na exposição de motivos da proposta, é referida a necessidade de robustecer o reconhecimento formal pelo Poder Público das ocupações informais, dando a situação fática, reconhecimento pelos mecanismos jurídicos.
>
> Neste sentido, embora existam semelhanças pontuais entre os textos, boa parte dos institutos previstos na Lei n. 11.977/2009 teve sua nomenclatura e conteúdo alterados, como pode ser observado no Anexo I e compreendido na leitura do artigo, em especial em relação ao modelo adotado, como enfrentado no tópico a seguir. [...]

> Todavia, pelo estudo dos textos normativos que se passa a expor, há um entendimento claro de que **a Lei n. 11.977/2009 tem como base, prioritariamente, um enfoque material urbanístico**, e que, **a Medida Provisória n. 759/2016, tem uma preocupação majoritariamente formal, com a titulação dos lotes**. Um dos pontos que reforça esta diferença são os destaques da justificativa da proposição legal, **que reforça as questões da "segurança da moradia" e do "reconhecimento formal da propriedade",** em que pese descrever ser uma iniciativa que vai além da titulação.
>
> Tal constatação se demonstra na leitura dos itens 77 e 84 da exposição de motivos da Medida Provisória, onde é disposto que a norma visa "ampliar o catálogo de ações do governo federal orientadas a garantir aos cidadãos, a segurança da moradia", assim como, que "faltava, então, robustecer [...] **o reconhecimento formal, pelo Poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras**". Já no item 78, o governo dispõe que "a referida iniciativa ultrapassa aspectos meramente jurídicos da titulação [...] e, assim, **contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais**" (VENIN; HERMANY, 2017, p. 487 e 491 – grifa-se).

Como se vê, maior problema enfrentado diz respeito à ocupação irregular do solo na área de habitação e urbanismo e como acertar a situação de milhares de famílias em ocupações precárias, sem garantia nenhuma. Este é apenas um recorte trazido pela MP 759/2016, no tocante à regularização fundiária urbana. E nesse esteio, é necessário o envolvimento de todos os que estão ligados ao tema, seja Municípios e Estados, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, academia, conselhos de classe, organizações da sociedade civil, profissionais de áreas técnicas afetas e da sociedade civil como um todo. Estes são os legitimados, como nos informa Victor Carvalho Pinto.

Isso porque o conhecimento da realidade da população assentada é essencial para que se realize um planejamento eficaz do trabalho a ser realizado junto às famílias. Nesse sentido, a articulação entre instituições que estejam em contado direto com a população facilitam o planejamento do trabalho a ser realizado.

A MP 759/2016 traz uma redação confusa, o que pode dificultar a sua colocação em prática. Por exemplo, nela não há mais diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico. Foram suprimidos os dispositivos que ligavam a regularização ao planejamento urbano. E isso pode acarretar prejuízos para a população mais carente e para o cumprimento

da função social da cidade. Além disso, muitas matérias deixaram de ser regulamentadas, impedindo-as que sejam aplicadas de pronto.

A MP 759/2016 dispõe sobre a regularização fundiária em seu artigo 8º[11]. O objetivo, pois, é a formação de núcleos urbanos, abrangendo toda forma de ocupação que se encontre em parcelamentos ilegais e clandestinos. Em outras palavras, a MP 759/2016 visa a organizar as ocupações precárias. O conceito presente na MP e mais amplo que o empregado na Lei 11.977/2009[12]. Embora é possível perceber dispositivo s legais semelhantes, a Medida Provisória possui preocupação com a titulação dos lotes, a fim de garantir a "legitimação fundiária" (VENIN; HERMANY, 2017, p. 492).

> Neste ponto é importante uma nota para ressaltar que abordagem da legitimação fundiária gera uma mudança no conceito de situação consolidada ao comparar-se o previsto na Lei e na Medida Provisória. A Lei n. 11.977/2009 traz, no artigo 47, II, o conceito de "área urbana consolidada" que considera critérios demográficos, malha viária implantada e ao menos a existência de dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados, dentre aqueles previstos expressamente nos seus incisos. Já a medida provisória, no artigo 21, § 3º, trabalha com termo "núcleos urbanos informais consolidados", abrangendo todos aqueles existentes na data de sua publicação, e de "difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelos Municípios e Distrito Federal".
>
> Comparando-se os dispositivos, verifica-se uma demasiada ampliação no alcance do conceito. A consequência desta definição é que uma gama muito maior de assentamentos – inclusive rurais, como se verificará nos próximos tópicos – poderá ser objeto de regularização e receber título de propriedade como lote urbano individual. Tal constatação se reforça, ao verificar-se que na medida provisória a conceituação de "núcleos urbanos informais consolidados" está inserida no capítulo que trata da Legitimação Fundiária e não em um rol inicial de conceitos, como previsto na Lei n. 11.977/2009, e que todos aqueles alcançados pelo artigo 21, §3º da medida provisória são passíveis de aplicação do instrumento (VENIN; HERMANY, 2017, p. 492).

---

[11] Art. 8º Ficam instituídas normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais. Parágrafo único. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de competitividade, sustentabilidade econômica, social e ambiental, ordenação territorial, eficiência energética e complexidade funcional, buscando que o solo se ocupe de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

[12] A antiga lei definia assentamentos irregulares da seguinte forma: "ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia" (artigo 47, VI).

Um dos pontos muito complexos da MP 759/2016 está no fato de que ela não garante que intervenções físicas necessárias venham a ser realizadas nos imóveis regularizados. A Lei 11.977/2009, também não era muito eficaz nesse aspecto. Com a Medida, esse necessidade foi ainda mais afrouxada, uma vez que nem Município nem qualquer de seus agentes são obrigados a realizar as obras.

Ressalte-se que a MP759/2016 só trata de casos de concessão por interesse social:

> Avançando no estudo, a medida provisória trata somente como se dará a concessão da legitimação fundiária no caso de interesse social, com base no § 4º do artigo 21, sendo necessário que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não tenha sido beneficiado por outra legitimação de posse ou fundiária; e, no caso de imóvel não residencial, que seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público. A norma não faz qualquer menção – nem proibindo e nem autorizando – a utilização do mecanismo nos casos de interesse específico, o que poderá efetivar-se na prática resultando em um benefício àqueles que, sem justificativa de ordem social, descumpriram normas urbanísticas vigentes (VENIN; HERMANY, 2017, p. 493).

A Medida também dispões em seu § 6º do artigo 21, que o Poder Público fará o registro da lista de ocupantes de determinada área, dando por legítima a aquisição de propriedade por meio coletivo e não título individualizado. Esse mecanismo de legitimação fundiária é um modelo de titulação massiva que tem como objetivo apaziguar problemas quando da regularização fundiária de propriedades individualmente falando. Esse processo acontece pela aprovação do projeto urbanístico do assentamento, o que compensaria a ausência de discussão com relação ao bairro ou a comunidades dos beneficiários.

> Verifica-se que a Medida Provisória facilita os procedimentos aos detentores de propriedade, ainda que precária, definindo uma burocracia maior aos detentores de posse, que somente receberão uma titulação ao final do processo de regularização, tendo ainda, em alguns casos, que recorrer à usucapião para efetivar a formalização do seu título de propriedade (VENIN; HERMANY, 2017, p. 493).

Disso, podemos dizer que essa Medida Provisória está muito mais a favor da titulação massiva e o crescimento do mercado imobiliário do que nas questões materiais e urbanísticas, com o objetivo do melhoramento de bairros. Em outras palavras, busca-se mais a formalização da propriedade e sua titulação do que a preocupação com infraestrutura e serviços necessários para que esses assentamentos informais consigam tornar-se áreas com melhor qualidade de habitabilidade.

> Em relação à criação de um novo mercado, a exposição de motivos da medida provisória, item 89, dispôs que a proposta contribuirá "para o aumento do patrimônio imobiliário do país e representa a inserção de capital na economia, a medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação" (VENIN; HERMANY, 2017, p. 496).

Quando se fala em parcelamento irregular, podemos dizer que o beneficiário é ao mesmo tempo usuário, investidor (aquele que poderá realizar a venda de lotes irregulares) e patrimonialista (se considerarmos as diversas áreas vazias e paradas que estão a aguardar sua valorização por meio de legalização e implementação de infraestrutura pública. E, nesse sentido, a MP 759/2016, não prevê essas diferentes espécies de proprietário (VENIN; HERMANY, 2017, p. 497).

Outro problema que a titulação, segundo a previsão da Medida Provisória trata, é o aumento do valor da propriedade que será muito maior do que realmente custa. Isso irá aumentar o valor do imóvel privado.

> Embora este aumento tenha origem exclusiva na ação governamental, o ganho será internalizado integralmente pelo proprietário do imóvel, caso o Poder Público não utilize de mecanismos capazes de evitar este processo, ou em outras palavras, de recuperação de *plusvalias* (VENIN; HERMANY, 2017, p. 498).
>
> [...]
>
> Como pode ser visto, a regularização fundiária, baseada em programas incompletos e ou tendo como base regramentos que não guardam atenção com as consequências negativas com este processo, que em regra, tem uma finalidade social, acabam por gerar problemas econômicos, ao invés de auxiliar a economia, como em regra é defendido, em especial nas propostas calcadas na titulação massiva. O fato de gerar *plusvalias* não é um fator impeditivo da realização destes programas, visto que existem alternativas de recuperação, conforme será estudado neste tópico, que se

> valerá dos teóricos até aqui trabalhados para desenvolver as análises comparativas (VENIN; HERMANY, 2017, p. 498 e 503).

A regularização fundiária, baseada em programas incompletos e que se baseiem em regramentos que não prevejam as consequências negativas, mesmo que o objetivo maior seja a função social da propriedade, acabam por criar problemas econômicos. Isso porque, como se viu, esse processo gera *plusvalias* fundiárias. E para amenizar o seu efeito negativo pode-se optar pela repartição da responsabilidade pela urbanização, bem como se oferecer lotes urbanizados. Isso faz com que essas áreas somem fatores e sejam atrativas quando de sua compra (VENIN; HERMANY, 2017, p. 498-499).

A Medida Provisória classifica, assim como já regulamentado na Lei 11.977/2009, as ocupações informais em: de interesse social e de interesse específico, passando a ser nominado Reurb-S e Reurb-E, respectivamente. A regularização de cada uma segue procedimentos semelhantes.

Ressalte-se que a responsabilidade pela Reurb-S é do poder público, que irá implementar infraestrutura, equipamentos e comunitários e melhorias habitacionais. Para se evitar o efeito nocivo da plusvalias fundiárias, os custos da urbanização são repartidos entre o proprietário e o Poder Público. As regras são as mesmas no caso da Reurb-E. Quanto ao projeto, o Poder Público fica responsável por sua elaboração no caso de Reurb-S; no caso de Reurb-E será custeado pelos beneficiários (VENIN; HERMANY, 2017, p. 504-505).

> Um ponto de grande preocupação é a mudança de tratamento dada a exigência e áreas públicas nos processos de regularização, independente da classificação. O artigo 52 a Lei n. 11.977/2009 previa a possibilidade de “reduzir” o percentual de área pública, visando a aprovação do projeto de regularização fundiária. Na “Reurb”, a medida provisória traz na redação do artigo 9º, § 1º a possibilidade de “dispensar” estas exigências. A mudança de paradigma – de redução para dispensa – poderá fazer com que, em alguns casos, as regularizações operadas de acordo com a Medida Provisória se deem sem a exigência de qualquer área institucional ou de preservação. O mais grave: as áreas vazias, pelo que pode se depreender, ao invés de tornarem-se áreas de uso comum dos cidadãos, resultarão lotes desocupados em nome do proprietário, por força do artigo 40, conforme já fora comentado (VENIN; HERMANY, 2017, p. 505).

Tanto a Lei 11.977/2009 como a MP 759/2-16 utilizam diversas alternativas para dividir os custos pela urbanização nos casos em de Reurb-E. No caso da Medida Provisório o uso desse mecanismo é ainda mais dificultado. Prevê-se que, nos casos de interesse social, a manutenção deverá ser realizada pelo Poder Público e, ainda, há a permissão de dispensa[13] do percentual de áreas institucionais. Além disso, para evitar a geração de plusvalias por meio do mercado informal, a Medida Provisória traz a oferta de Lotes urbanizados a preços populares pelo Poder Público (VENIN; HERMANY, 2017, p. 505).

Os artigos 52 e 53 da Medida Provisória trata da arrecadação de imóveis abandonados por proprietários sem intenção de conservá-los. Esses imóveis passam, portanto, a figurar com “bem vão” e serão destinados a programas habitacionais. O procedimento a ser realizado será baseado em regulamentação pelo Poder Público e poderá ser aplicado quando se cessar a posse e houver inadimplência tributária.

> Tal procedimento, embora se considere positivo, vez que poderá, dentro da discricionariedade do Poder público local e cumprida as exigências legais, resultar em uma forma de oferta de lotes que competirá com mercado informal, resultando na diminuição da apropriação da *plusvalias* decorrentes da regularização por parte do agente privado, não é uma inovação neste sentido, pois o Estatuto da Cidade já prevê um mecanismo com esta finalidade (VENIN; HERMANY, 2017, p. 505).

Previsto pelo artigo 46 do Estatuto da Cidade, o consórcio imobiliário ocorrerá no caso do parcelamento compulsório. Seu objetivo é o repasse de uma área privada ao Poder Público. Este, por sua vez, realizará a urbanização. A MP 759/2016 dinamizou e simplificou o processo de regularização. No entanto, não propôs nenhuma melhoria quando da prevenção de *plusvalia*.

[13] A Lei 11.977/2009 referia-se à redução do percentual de áreas institucionais.

4.6 A Lei 11.977/2009 e MP 759/2016: considerações finais

Ambas as normas trazem conteúdo do modelo de titulação e do modelo de melhoramentos de bairros. Por sua vez, a Medida Provisória traz um enfoque maior no quesito de formalização da propriedade. A Lei, por sua vez, apresenta como diretriz principal a materialização da urbanização por meio de assentamentos informais.

Esse modelo busca a apresentação de resultados quantitativos, uma vez que busca a titulação e não os serviços públicos e de infraestrutura. Isso significa um reducionismo com relação à regularização fundiária e à concessão do direito de propriedade aos beneficiários.

No que toca ao alcance do mercado imobiliário e do acesso ao crédito, acredita-se que muito pouco mudou se comparada a Medida Provisória e a Lei anteriormente promulgada. Afinal, a formalização não garante o cumprimento das obrigações tributárias nem que negociações futuras sejam feitas de acordo com a Lei.

As normas previstas na Medida Provisória, se comparada com a Lei, como se viu, dá ensejo a formação de *plusvalias* fundiárias para loteadores irregulares e/ou proprietários de lotes em áreas de ocupação informal. Nesse sentido, a MP 759/2016 oferece alguns mecanismos de recuperação de *plusvalias* somente por meio da arrecadação de imóveis abandonados.

No que toca aos custos da urbanização que será dividido entre Poder Público e particulares, a Medida Provisória inclui a obrigação expressa do primeiro com relação a manutenção da infraestrutura nos casos de interesse social.

Com relação a políticas públicas de prevenção de surgimento de novos assentamentos informais, a MP 756/2016 manteve as mesmas políticas previstas na Lei 11.977/2009. Isso fez com que não houvesse avanço quanto ao enfrentamento do problema de alcance de políticas habitacionais já em vigor, mesmo diante do déficit habitacional em especial da população mais carente. A percepção de que se está

tentando apenas remediar algo que apresenta falhas pode significar mais problemas ainda ao tema.

A Medida Provisória também apresenta desconexão com relação ao Estatuto da Cidade. Um dos problemas está na ausência de referência às Zonas Especiais de interesse Social (ZEIS), que tem contribuído para a prevenção e a regularização de áreas de acordo com critérios de ocupação e uso do solo. Esse fato pode significar um problema quanto a legalização de propriedades, deixando milhares de pessoas à margem.

Por fim, a Medida Provisória traz novos conceitos, com relação à Lei, como o direito de laje e apresentas aspectos positivos quanto ao registro de imóveis e à sustentabilidade urbana, por meio de normas de regularização de assentamentos em áreas de risco e de preservação permanente.

4.6 PLV 12/2017[14]: disposições gerais

Em 31 de maio de 2017, o Senado aprovou na forma de projeto de lei de conversão, PLV 12/2017, por 47 favoráveis, contra 12 contrários, a MP 759. Ela estabelece regras de regularização de terras da União ocupadas na Amazônia Legal, bem como disciplina novos procedimentos para a regularização fundiária urbana. Essa nova lei revogará por completo todas as regras de regularização fundiária estabelecidas pela Lei 11.977/2009. O PLV passará agora para a sanção presidencial. Apesar disso, esse projeto de lei sofre grandes críticas, em face de ser um retrocesso no tocante a um movimento ruralista cada vez mais presente na Amazônia, o que pode significar um desmatamento ainda maior e o incentivo à grilagem de terras[15].

---

[14] Este item teve como base o texto jornalístico publicado na página do Senado no dia 31 de maio de 2017. Foram usadas as informações, uma vez que o texto final só será efetivamente publicado após a sanção do Presidente da República (BRASIL, Agência Senado, 2017).

[15] Pode ainda, por esse motivo, ser motivo de outras modificações e vetos ainda antes da sanção do prosidente.

O grande destaque que se faz com relação à regulação fundiária urbana, conforme Victor Carvalho Pinto, está no fato de que:

> A regularização abrange duas dimensões essenciais: a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o urbanismo municipal e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes (artigo 10, II). A primeira se dá pela aprovação pelo município de um projeto urbanístico e pelo seu subsequente registro no cartório de registro de imóveis. A segunda, pelo reconhecimento de alguma modalidade de aquisição originária da propriedade ou pela transmissão de direitos reais por parte do proprietário (PINTO, 2017).

Mesmo assim, o PLV prevê que se o núcleo urbano se encontrar em áreas de preservação permanente (APP), em unidade de conservação sustentável ou em área de proteção de mananciais, será levado em conta as regras do Código Florestal (Lei 12.651/2012). Por isso, serão elaborados estudos a fim de justificar melhorias ambientais, que possam ser feitas por meio de compensações ambientais. Esses estudos deverão ser autorizados pelos municípios.

Um dos temas mais discutidos no tocante ao PLV é o direito real de laje. Trata-se da regularização de unidades imobiliárias autônomas coexistentes, cujos titulares não sejam os mesmos. O PLV prevê a regularização da construção de outra residência acima da construção-base. Esse direito será cedido no caso de não haver possibilidade de individualizar os lotes.

No caso, serão permitidas uma residência abaixo da construção base e uma acima, levando-se em consideração a altura permitida pelo município. Em face disso, cada proprietário pagará seus próprios tributos, bem como será responsável pelo pagamento das despesas referentes à sua unidade, tal qual água, esgoto, luz, entre outros. Quando da venda, os proprietários da laje mais próxima ou mesmo o da construção-básica terão o direito de preferência pela compra. O direito de laje se extingue depois de 5 anos, caso a construção base venha a ruir e não seja reconstruída.

Essa nova construção jurídica do direito à laje é temerária por várias razões. Por não se prever nenhuma segurança quando da realização da construção já tem por certo que está pode vir a ruir. Além disso, em uma construção sem parâmetros nenhum e que depende da estabilidade física da construção-base, dificilmente será feita uma partilha real de tributos e outras despesas, a fim de que cada morador se responsabilize pelo seu quinhão.

Com relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, o texto do PLV acresce o artigo 7º-B, III, à Lei 11.977/2009, e estabelece que deverá ser feito o pagamento antecipado de toda dívida imobiliária de beneficiários do programa que atrasarem mais de 90 dias prestações, encargos contratuais e legais, tributos e condomínios. Deverá ser inclusa na dívida, a subvenção dada pelo governo.

Após o atraso, o mutuário será notificado por edital ou pessoalmente por três vezes para que pague a dívida total em 15 dias. Se não for paga a dívida, o beneficiário perde o imóvel. O beneficiário também terá sua dívida cobrada antecipadamente no caso de fazer a venda do imóvel por meio de “contrato de gaveta” ou der uso diverso de moradia a este. Essa penalidade se dá para imóveis com cláusula de alienação fiduciária e contrato efetuado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Quando cláusulas contratuais ou procedimentos de cobrança e leilões forem contestados em ações judiciais, aqueles serão resolvidos como perdas e danos e não terão o poder de impedir a reintegração de posse do imóvel. Em municípios de até 50 mil habitantes, o Ministério das Cidades poderá fixar novas condições de pagamento, assim como novos prazos para a conclusão das residências junto a construtoras de unidades do Minha Casa, Minha Vida. Esse prazo poderá chegar até 12 meses. O prazo conta da data da publicação do PLV[16].

Na alienação fiduciária de imóvel, o devedor terá de pagar ao credor uma taxa de ocupação no valor de 1% ao mês do valor do contrato, a contar da consolidação

[16] Isso não valerá para obras cuja execução tiver chegado a 15% de seu total em 31 de dezembro de 2016.

da propriedade com averbação no cartório de registro de imóveis, que ocorre antes do leilão.

Com relação ao valor, o PLV também prevê o uso do maior valor entre o estipulado em contrato e o utilizado para pagamento do Imposto de Transmissão Inter Vivos. Essa regra pode ser aplicada a todos os contratos fiduciários de imóveis, independentemente de pertencer ao Minha Casa, Minha Vida.

Assim como o Código Civil, o PLV permite que imóveis privados abandonados sejam transferidos para municípios e Distrito Federal, que serão tidos como imóvel vago. Presume-se, nesses casos, a intenção do proprietário que não habita nem quita tributos incidentes por mais de 5 anos.

A transferência do imóvel para entes federados ocorrerá de acordo com processo administrativo. Nele, deve-se comprovar o abandono e a inadimplência fiscal. O proprietário poderá impugnar esse processo em até 30 dias. Esses imóveis poderão servir a programas habitacionais, prestação de serviços públicos ou Reurb-S. Também poderão ser utilizados para a concessão de direito real de uso a entidades civis. Essas entidades devem comprovar possuir fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, a interesse do município ou do Distrito Federal.

Por fim Victor Carvalho Pinto ressalta que o PLV menciona o loteamento de acesso controlado de pedestres e veículos não residentes. Essa movimentação deverá ser feita por meio de identificação ou cadastro. O loteamento de acesso controlado será regulamentado por ato do Poder Público Municipal. Frisa-se, no entanto, que o direito de ir e vir deve ser preservado. Espera-se, que sobre o fato, haja uma melhor disciplina a respeito, pois o texto do § 8º do artigo 2º a ser acrescido à Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano).

4.7 PLV 12/2017[17]: imóveis da União

A União e suas autarquias e fundações, de acordo com o PLV, poderão transmitir aos Estados, municípios e Distrito Federal áreas pertencentes à União ocupadas por núcleos urbanos informais. Nessas áreas será promovida a devida regularização por meio da Reurb.

Em se tratando de ocupantes de imóveis da União de baixa renda, que utilizem tais imóveis regularmente e com isenção de pagamentos de taxas, no caso de foro ou taxa de ocupação, estes poderão requerer diretamente ao oficial de registro a transferência da propriedade gratuitamente. Para efetuar a transferência, o ocupante deve obter junto à SPU uma certidão autorizativa. Esse documento terá peso de título hábil perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Os beneficiários, individual ou coletivamente, tanto na Reurb-S como na Reurb-E, bem como os órgãos governamentais envolvidos, podem pedir que se efetue a regularização. Assim, também, o Ministério Público e a Defensoria Pública, quando os beneficiários não possuírem recursos suficientes, poderão agir em nome destes. A apresentação do habite-se e as certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias serão dispensadas quando se tratar de aprovação e registro de conjuntos habitacionais do Reurb-S. Para Victor Carvalho Pinto (2017). Mais uma vez pode-se diz. Mais uma vez pode-se diz que se trata de uma medida temerária, colocando em risco a integridade física dos moradores por meio de edificações que podem apresentar danos na sua estrutura física e vir a ruir.

O PLV traz, também, a permissão de venda direta de imóveis inscritos em ocupação. Trata-se de uma autorização do Governo Federal para que terrenos de União sejam ocupados por particulares de forma precária. Será usado para a venda o valor mínimo cotado no mercado. A avaliação será realizada por trecho ou região.

[17] Este item teve como base o texto jornalístico publicado na página do Senado no dia 31 de maio de 2017. Foram usadas as informações, uma vez que o texto final só será efetivamente publicado após a sanção do Presidente da República (BRASIL, Agência Senado, 2017).

Esse modelo de avaliação pode trazer imensas distorções, uma vez que ele é usado para o lançamento de impostos e não para alienação de imóveis.

A venda poderá ser efetuada à vista ou parcelada. No caso de ser realizada a vista será dado um desconto de 25%. A SPU será responsável por estipular as demais condições. Aquele que não aderir à compra continuará submetido ao regime de ocupação.

Para a compra, assim como em outros casos, o comprador poderá se valer de seu FGTS, desde que conte com 3 anos de trabalho. A operação também deverá estar dentro das condições de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e a Caixa Econômica Federal fará o papel de agente financeiro dos contratos de parcelamento.

Do que for arrecadado com a venda, 20% serão repassados aos municípios e Distrito Federal. O restante das vendas de terrenos em regime de ocupação ou de foro será depositado no Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades Fiscais (Fundaf) para uso no Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União (Proap). Esse Programa receberá 2,5% das receitas patrimoniais da União. Essas receitas serão arrecadas anualmente quando da cobrança de taxa de ocupação, foro e laudêmio, recuperação de dívida ativa, arrendamentos, aluguéis, cessão e permissão de uso, multas e outras taxas. Os objetivos desse Programa serão a gestão e manutenção de unidades da SPU.

As pessoas físicas ou jurídicas que se encontrem em imóveis da União, sob o regime de ocupação onerosa, ou aqueles ocupantes de imóveis funcionais, terão de ter um seguro patrimonial, a ser regulamentado pela SPU. Esse seguro também poderá ser exigido de famílias carentes ou de baixa renda que se encontrem em projetos de assentamento.

4.7 PLV 12/2017[18]: terrenos de marinha

Os terrenos da União sob regime de enfiteuse também poderão ser vendidos e os critérios para sua avaliação seguirão o estabelecido para os demais terrenos. Os beneficiários pagarão, além do valor do imóvel, as taxas eventualmente pendentes junto à SPU. O pagamento poderá ser a vista, com 25% ou parcelado. Também poderá ser utilizado os FGTS. Mais uma vez, os comprovadamente carentes e/ou de baixa renda estão dispensados do pagamento do domínio do imóvel.

Essa regra não valerá para imóveis sob administração do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa e seus comandos militares (Marinha, Exército e Aeronáutica). Isso quer dizer que estão fora os terrenos de fronteira e os terrenos de marinha que se encontram na faixa de segurança na orla marítima, considerando 30 metros a contar do final da praia, não poderão ser vendidos.

Os demais terrenos de marinha e seus acrescidos, excetuando-se as APP ou áreas cujo parcelamento não pode ocorrer, poderão ser vendidos da desde que estejam situados em áreas urbanas consolidada.

Os requisitos para que seja feita a venda desses terrenos são:

- que eles se localizem em área urbana consolidada;
- que já tenha sido implantados sistema viário e vias de circulação pavimentada;
- que já tenha sido feita o organização de quadras e lotes, com edificações residenciais, comerciais, industriais;

[18] BRASIL, Agência Senado, 2017.

- que já tenha pelo menos 3 equipamentos urbanos, que visem infraestruturas como esgotamento sanitário, água potável, energia elétrica, entre outros.

Como se pode ver, é necessário ainda ajustes em algumas questões. E muitas outras aparecerão com o dia a dia.

4.8 O PLV 12/2017[19] e o registro

O texto aprovado disciplina a regularização fundiária urbana (Reurb), que se subdivide em Reurb-S, para populações carentes – regularização fundiária urbana para fins sociais –, e Reurb-E, para populações de renda mais elevada – ou regularização fundiária urbana para fins especiais. Estabelece-se o conceito de núcleo urbano informal, considerados assim todos os assentamentos clandestinos, irregulares ou mesmo aqueles que, quando da implantação da regularização, não foi realizada a titulação dos ocupantes. Para que seja feita a Reurb, poderão ser dispensadas certas exigências, tais quais percentual e dimensões de áreas destinadas. Essa dispensa será feita pelos próprios municípios.

Os imóveis regularizados pelo Reurb-S terão como forma de legitimação fundiária um título global que será adquirido quando houver a regularização do terreno. Esse processo é realizado quando o Poder Público, que encaminha imediatamente para registro da aquisição de propriedade a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), desde que o projeto de regularização fundiária esteja aprovado e mediante a lista de ocupantes, qualificações destes e dados de identificação da área.

Para Victor Carvalho Pinto, a regularização foi simplificada:

> [...] a MPV criou e o PLV manteve a certidão de regularização fundiária (CRF), que é o documento final da Reurb, emitido pelo município, constituído do projeto de regularização aprovado, do termo de compromisso

[19] BRASIL, Agência Senado, 2017.

> relativo a sua execução e da listagem dos ocupantes beneficiários de legitimação fundiária e de posse. A constituição de direitos reais em favor dos beneficiários será feita mediante o registro desse único documento, dispensando-se procedimentos individuais.
>
> Os lotes decorrentes do projeto de regularização que não tenham sido comercializados nem ocupados serão registrados em nome do proprietário original da área (PINTO, 2017).

O que se quis com isso é a legitimação fundiária para núcleos urbanos informais consolidados. Há, porém, ressalvas, como aponta o autor:

> Devem ser regularizados apenas os assentamentos consolidados e não todos os assentamentos irregulares, como parece indicar o PLV (artigo 9º). Os assentamentos não consolidados devem, via de regra, ser desconstituídos, sob pena de se criar verdadeiro incentivo à indústria da invasão e à grilagem de terras. Mesmo no caso dos assentamentos consolidados, deve-se prever uma etapa prévia de avaliação de viabilidade e conveniência, em que o município decidirá se o assentamento deve ou não ser regularizado, levando em consideração os aspectos ambientais, urbanísticos, financeiros e sociais envolvidos. Apesar de o PLV limitar-se a mencionar a não regularização de áreas de risco (artigo 39) ele não obriga (nem poderia, por inconstitucionalidade) o município a regularizar todos os núcleos urbanos irregulares (artigo 32, parágrafo único) (PINTO, 2017).

Esse processo de regularização também pode ser feito para imóveis comercias. Já no caso da Reurb-S, o beneficiário não deve ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural. Também não pode ser beneficiário de mais de legitimação com mesmo fim, urbano ou comercial.

O PLV ainda dá permissão ao governo para usar a legitimação a fim de reconhecer a posse de imóveis que estejam sendo regularizados pelo Reurb. Para tanto, será levantada a identificação dos ocupantes, o tempo em que estão no local e a natureza da posse.

> No caso de bens públicos, o PLV estabelece regimes distintos para cada modalidade de Reurb. Na Reurb-E, a alienação de direitos reais será feita pelo valor de mercado, descontando-se o valor de benfeitorias promovidas pelo ocupante e da valorização delas decorrente. Na Reurb-S, a constituição de direitos reais é gratuita e promovida diretamente pelo ente público perante o registro de imóveis (PINTO, 2017).

Esse instrumento, no entanto, não poderá ser utilizado para imóveis urbanos situados em terrenos de união. No entanto, poderá ser transferida a posse na forma de herança entre vivos.

O título de legitimação será convertido em título de propriedade com usucapião depois de 5 anos – como prevê a Constituição ou definido por lei. O beneficiário da legitimação de posse não pode ser beneficiário de mais de uma regularização fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade, mesmo que não se encontrem no mesmo núcleo.

Vale ressaltar que a aplicação da usucapião e da concessão de uso especial para moradia, segundo o PLV, pode ser também encontrada na modalidade coletiva, sempre que a área, quando da divisão pelo número de moradores, significar fração inferior a 250 m^2 (PINTO, 2017).

Acredita-se que, em face do que se tem no Brasil, como realidade, estar se pensando somente nos assentamentos consolidados, como se viu, será uma falha. Afinal, há muito mais assentamentos irregulares no país do que se gostaria. E deixar essa situação sem uma definição legal é negar o mínimo de dignidade aos seus moradores.

Por esse motivo, ao se pensar em regularização fundiária que seja eficaz em um país onde a urbanidade foi, por tantos anos, pensada em uma minoria, deve-se pensar grande. Grande como é o Brasil. Grande como são os problemas de moradia do país.

5. O REGISTRO DE TERRENOS DE MARINHA

A regularização fundiária só se efetiva se não somente dispor a posse aos moradores, mas principalmente efetivar-se a posse legando aos seus moradores o título, certo e devidamente registrado. Esse é o tema que se passa a discorrer.

5.1 Princípio da publicidade registral

O fundamento dos registros, que no Brasil se baseiam no modelo germânico, tem com princípio basilar o princípio da publicidade registral. Esse princípio tem como base a garantia dos direitos reais inscritos, bem como do titular do registro. Esse princípio garante a lisura do negócio jurídico quando das transações imobiliários.

A publicidade registral se reveste de presunção de veracidade e de integralidade do registro de imóveis. A publicidade dos registros públicos é essencial quando da feitura de transferência, limitações e afetações da propriedade. É imprescindível que a informação correta sobre a situação do imóvel conste do registro. Isso está diretamente ligado à segurança jurídica dos negócios imobiliários.

O sistema registral, por esse motivo, deve ser eficiente, como dispõe Luiz Guilherme Loureiro:

> 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. Da mesma forma, quem concede um crédito garantido por imóvel (v.g., hipoteca, alienação fiduciária, etc.) requer certeza da validade e eficácia dessa garantia. Por isso, ele deve saber previamente se aquele que oferece o imóvel como garantia é seu verdadeiro dono, se o bem é alienável e se existem gravames anteriores e preferenciais (LOUREIRO, 2014, p. 301).

O adquirente de um imóvel tem de ter certeza de que está realizando uma operação segura. Ele tem que saber que ninguém irá opor-se à sua aquisição. Ele deve ter certeza de que o alienante é o real dono do imóvel. O alienante deve possuir o domínio de imóvel e que também o adquiriu legitimamente. Esses dados servirão com validade para a usucapião depois de 15 anos.

A pessoa disposta a conceder um crédito como garantia de um bem imóvel deve saber se a garantia oferecida é válida e eficaz. A ausência dessas informações faz que os negócios jurídicos que envolvem imóveis tornem-se inseguros.

O artigo 167 da Lei 6.015/1973 o objeto da publicação registral imobiliária são as situações jurídicas que vão além das que afetam os imóveis. Essas situações podem dizer respeito ao objeto, como é o caso se construções, plantações, edificações, entre outros, bem como podem dizer respeito ao direito, que englobam gravames, afetações, condições, reservas, proibições, entre outros.

A publicidade registral possui presunção de veracidade e tutela o terceiro de boa-fé. Essa publicidade se aplica aos direitos reais e também a demais situações jurídicas, independentemente de sua natureza. O regime registral é único.

As situações jurídicas imobiliárias são absolutas e serão absolutas. Constituem relações duradouras e devem ser conhecidas de e por todos, uma vez que podem afetar qualquer um que se envolva com elas. Por esse motivo, para serem reconhecidas *erga omnes*, devem ser publicizadas.

5.1.1 Forma de publicidade dos registros de imóveis

A publicidade do registo pode ser feita por duas formas: a manifestação por meio da exibição dos livros de registro e a manifestação do conteúdo do registro feito pela expedição de certidões. O artigo 16 da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos

– LRP) dispõe que os oficiais de registro e os encarregados em repartições em que se façam os registros são obrigados a lavrar certidões e fornecer informações a quem quer que seja.

A expedição da certidão é feita por meio de um procedimento técnico. As informações nela constante devem ser expressas e apresentadas de forma clara e completa. O oficial deve incluir qualquer alteração posterior no livro de registros.

5.1.2 O registro de imóveis e o imóvel

O registro de imóveis é real e refere-se ao objeto da inscrição, o imóvel, o solo e o que for incorporado a ele natural ou artificialmente. Todos os imóveis particulares devem ser inscritos no registro de imóveis.

Os imóveis públicos e os imóveis particulares transmitidos ao Poder Público devem ser inscritos no registro de imóveis. Mesmo aqueles imóveis públicos que são suscetíveis de negociação com os particulares, no que diz respeito ao domínio, à faculdade ou ao direito de transcendência real. E aí se incluem os terrenos de marinha sujeitos a direito real de uso e gozo dos particulares, por meio da enfiteuse, as vias e espaços públicos na forma de loteamento, bem como os imóveis expropriados. As ruas, praças e espaços destinados ao serviço público em um loteamento integram o domínio da municipalidade. E esse pertencimento se dá da data em que o registro do empreendimento for lavrado (LOUREIRO, 2014, p. 311).

Há uma tendência em ampliar a publicização do acesso de imóveis que se encontrem em domínio público, seja no que diz respeito a interessados, como ao público em geral. Podem, nesse caso, ser inscritos os imóveis públicos que serão usados para parcelamento e implantação de empreendimentos habitacionais destinados ao público carente (artigo 167, I, 36, da LRP) e os imóveis públicos destinados à concessão de uso para fins de moradia (artigo 167, I, 376, da LRP).

Para que possa ser alienado ao particular, o imóvel público deve ter o registro público e deve ser aberta a matrícula respectiva desse imóvel. No caso de transferência gratuita ou onerosa de terra devoluta ao particular, será preciso, em um primeiro momento, realizar um processo administrativo ou judicial de discriminação, assim como devem os interessados serem notificados pessoalmente. Esse processo declarará a propriedade, que é originária do Estado, e especializar o imóvel a fim de que seja efetuado o seu acesso à publicidade registral, garantindo a segurança imobiliária.

5.2 Princípio da obrigatoriedade do registro

Pelo princípio da obrigatoriedade do registro, a constituição, transferência, modificação ou extinção da propriedade ou de direito relativa ao imóvel se efetivam pelo respectivo registro do título. Não basta a lavratura da escritura de compra e venda de imóvel, é necessário o registro do título de aquisição do direito real imobiliário.

O registro deve ser efetivado no Serviço onde estiver localizado o imóvel. Se for feito em outra localidade, será nulo. Para o Direito brasileiro, são necessárias duas etapas para a constituição da propriedade ou de direito real sobre imóvel. A primeira se dá com o negócio jurídico que se realiza por meio da manifestação livre de vontades das partes de constituir ou transmitir o direito real imobiliário. Na segunda, há a formalização do acordo de vontade das partes por meio do registro do título.

O título de aquisição ou transmissão da propriedade ou outro direito real imobiliário será obrigatoriamente registrado no Registro de Imóvel. O descumprimento da obrigação do registro e a não aquisição do direito que se buscava adquirir. Não é previsto uma data para realizar o registro. No entanto, ele deve ser realizado o quanto antes par que não se venha a perder o direito que se quer adquirir.

5.3 Oponibilidade

Este é o primeiro dos efeitos que se tem com a inscrição de um título no Registro de imóveis e demais registros públicos. Por meio da oponibilidade é imposta a realidade do direito registrável ao terceiro. Em geral, têm-se acesso ao sistema de registro de imóveis os direitos reais imobiliários. Dessa forma, seus efeitos passam a valer *erga omnes*. Esse fato vincula toda a comunidade; dessa forma, não há falar em se considerar alheio a um a determinada obrigação (uso, gozo ou disposição) com o fim de dispor o direito real registrado do seu titular.

Sendo assim, a publicidade registral é o melhor instrumento a ser usado pela oponibilidade. Esta possui a presunção *iuris et de iuris* de que a situação jurídica registrada deve ser de conhecimento de todos na comunidade, efetiva ou potencialmente.

5.4 Princípio da continuidade ou do trato sucessivo

Os registros devem ser elaborados para que não haja lacunas ou interrupções. Para cada imóvel deve constar uma cadeia de titularidade. Diante dessa cadeira, será feito o registro ou a averbação de um direito somente no caso de o outorgante aparecer como seu titular no registro.

O artigo 195-A da LRP dispõe que o Município poderá solicitar a matrícula de imóvel público ou de parte dele, quando este for oriundo de parcelamento do solo urbano, mesmo que ainda não tenha sido inscrito ou registrado. O artigo 195-B do mesmo texto legal estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal poderão requerer abertura de matrícula de parte ou da totalidade do imóvel urbano, sem registro anterior.

O trato sucessivo trata-se de um instrumento técnico cujo objetivo é o de manter o enlace e a conexão dos registros. Para isso segue-se a ordem regular dos titulares registrais que se sucederam, formando-se assim a continuidade dos assentos em relação ao tempo. Esses assentos devem estar de acordo com encadeamento de titulares do domínio e demais direitos registrados. Dessa forma garante-se que todos os atos (aquisitivos, modificativos ou extintivos) relacionado aos direitos reais do imóvel estejam devidamente registrados. Vale dizer também que não há exceções a serem considerados no caso do princípio da continuidade. Até o desmembramento do cartório garante a continuidade do registro.

5.5 Atos objeto de registro e atos objeto de averbação

Podem ser objetos de registro os atos expressamente previstos em lei, entre eles o rol do artigo 167, I, da LRP, que é considerado *muerus clausus*. Essa enumeração taxativa se dá em face do fato de só os títulos que signifiquem uma mudança no mundo jurídico e real do imóvel é que são validos. Os demais títulos não são considerados, uma vez que o registro não lhes acrescentaria em nada.

Para este trabalho, importante saber que desse rol destacam-se os seguintes títulos: a imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como suas entidades delegadas, bem como a cessão e a promoção de cessão (item 36 do inciso I do artigo 167) e o contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público (item 40 do inciso I do artigo 167).

Os atos objeto de averbação elencados pelo artigo 167, II, da LRP são meramente exemplificativos. As hipóteses de averbação podem ser inclusive estabelecidas por outras leis. Aqui interessa saber que, entre esses atos, está o da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia (item 19 do inciso II do artigo 167).

5.5 Retificação de áreas

As áreas públicas podem ser demarcadas ou podem ter seus registros retificados quando há o desmembramento do imóvel em lotes. Não há necessidade de retificação no caso de regularização fundiária de interesse social em ZEIS, quando os lotes estiverem cadastrados individualmente ou quando há lançamento fiscal há mais de 10 anos.

Nesse caso, não há impedimento para a compra e venda do imóvel, desde que seja feito o novo registro conforme a nova descrição. Isso porque essa última descrição deverá conter a verdade real.

5.6 O imóvel Público e o contrato de concessão de direito real de uso

O direito real de uso de imóvel público não é o mesmo que o direito real de uso convencional. O direito real recai sobre imóvel público até mesmo quando transmitido a herdeiros. Nesse contrato de direito público, o Estado confere gratuitamente à pessoa que está com a posse de imóvel urbano, de forma ininterrupta e sem oposição, e que possua até 250 m^2, para sua moradia e a de sua família. Não é qualquer posse que confere esse benefício.

> A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, apenas uma única vez. O herdeiro legítimo continua, de pleno direito, no passo de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. Cumpre observar que não há necessidade de que se trate de herdeiro necessário, de forma que podem continuar na posse não só os descendentes, ascendentes e cônjuge, como também os parentes em linha colateral até o quarto grau (LOUREIRO, 2014, p. 593).

O título de concessão de uso especial para fins de moradia pode ser obtido administrativamente, junto ao órgão competente, ou, quando da recusa, via judicial.

Com o título em mãos, o interessado deverá providenciar seu registro no Serviço de Registro de Imóveis competente. A transmissão do direto real também pode ser feita por testamento. Em qualquer caso, a transferência do direito real deve ser registrada.

5.7 Legitimação da posse

A legitimação da posse é uma exceção à regra, uma vez que a posse, em princípio, não é objeto de registro, por não se tratar de direito real. Entretanto, a Lei tem como objeto a regularização fundiária e a concessão de títulos aos moradores de lotes irregulares. Esse processo visa à melhoria de vida desses habitantes de baixa renda.

O Poder Público que tem como responsabilidade a regularização fundiária de interesse social, lavrará auto de demarcação urbanística. Este será protocolado no Registro de Imóveis.

> O auto de demarcação urbanista deverá ser protocolado no Registro de Imóveis, devendo o registrador proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar pessoalmente o proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem no prazo de 15 dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística.
>
> Se o proprietário não for localizado nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, a notificação do proprietário será realizada por edital, que deverá conter o resumo do auto de demarcação urbanística com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado (LOUREIRO, 2014, p. 593).

Findo o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística é averbada na matrícula da área a ser regularizada. Depois de 5 anos, o detentor do título de legitimação da posse pode requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade.

Por legitimação de posse entende-se, segundo a PLV, o ato do Poder Público que confere título reconhecendo a posso do imóvel objeto da Reurb, que poderá se converter em aquisição de direito real de propriedade. Além disso, a PLV traz em seu texto que será lavrada Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que será expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb. Nele constará o projeto de regularização fundiária aprovado, o termo de compromisso relativo a sua execução e a listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, no caso de Legitimação Fundiária ou Legitimação da Posse.

5.8 Registro de Imóveis na regularização fundiária

O urbanismo tem como objetivos gerir a cidade de forma organizada a fim de trazer um conjunto harmônico físico e jurídico a todos. Nessa nova concepção, o direito de propriedade deve surgir como um conjunto de normas que discipline o crescimento e o desenvolvimento das novas cidades. E essa nova propriedade traz a essência que a Constituição de 1988 lhe emprestou: a sua função social. E a função social da propriedade, como se viu ao longo deste trabalho, foi traduzida em diversas normas a fim de pacificar essa nova concepção.

As consequências dessa nova concepção de propriedade, cujo fim é a sua função social, está no fato de que se tem de pensar em uma nova ordenação urbana por parte do Poder Público, em especial aos Municípios que devem editar normas a fim de organizar o território urbano. Os assentamentos irregulares, nesse ponto de vista, são grandes problemas urbanos, derivados de fatores como a omissão do município na definição de um ordenamento do território e na falta de fiscalização desse plano, bem como no uso do poder para expedir autorizações inadvertidamente.

Certo é que o Poder Público sempre se preocupou com o privado, privilegiando vias e bairros que alcançavam uma pequena parte da população. Pode-se dizer que o Poder Público se omitiu em sua maior função, que seria o desenvolvimento de políticas públicas amplas e de alcance ilimitado.

No entanto, aos poucos está-se retomando essas falhas. E um dos passos que se deu foi o processo de regularização fundiária, que possui como objetivos a garantia da moradia digna e a regularização de parcelamento e condomínios edilícios.

> [...] a regularização fundiária é um instrumento de intervenção estatal no parcelamento irregular realizado em área de terra pública ou privada com finalidade de garantir à pessoa ou entidade familiar o acesso à moradia digna e segura, devidamente tutelada, em local dotado dos equipamentos urbanos e meio ambiente sustentável (LOUREIRO, 2014, p. 630).

A execução do projeto de regularização fundiária é de responsabilidade do Poder Público, que deverá realizar obras do sistema viário e de infraestrutura básica. O processo de regularização fundiária pode-se refletir no Registo de Imóveis por meio da averbação do projeto ou do o registro do parcelamento do solo.

> Uma vez averbado o outo de demarcação urbanística na matrícula do imóvel, o Poder Público, ou qualquer outro legitimado, deve providenciar a inscrição do parcelamento do solo no Registro de imóveis. [...] Nem sempre haverá necessidade de averbação do auto de demarcação, de modo que o procedimento registral se inicia com o requerimento de registro do parcelamento, devidamente protocolado e autuado, sobrevindo a fase de notificação [...]. Também o loteador é legítimo a requerer o registro do loteamento clandestino por ele realizado [...] (LOUREIRO, 2014, p. 636).

Depois de efetuado o registro de parcelamento, cabe ao Poder Público conceder título de legitimação de posse aos ocupantes que estivem cadastrados. Esse título será efetuado, preferencialmente, em nome da mulher que constar do cadastro. Aqueles que não estiverem cadastrados não receberão o título.

> A legitimação da posse será concedida aos moradores cadastrados pelo Poder Público, desde que não seja a titulares de domínio (ainda que útil) de outro imóvel urbano ou rural e não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente. A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado, quando exercer seu direito de composse em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado (LOUREIRO, 2014, p. 638).

Após cinco anos, o detentor do título de legitimação da posse pode requerer a conversão do título em registro de propriedade, com base no usucapião do artigo 183 da Constituição. Vale dizer que o registro do auto de demarcação urbanística, o título de legitimação e a sua conversão em título de propriedade e os títulos dos parcelamentos oriundos de regularização fundiária são isentos de emolumentos[20].

5.9 Abertura do processo de registro de terras regularizadas

A elaboração do projeto de regularização e a execução das obras e medidas nele previstas serão de responsabilidade do município, se a regularização for de interesse social (Reurb-S), e dos proprietários e beneficiários, se for de interesse específico (Reurb-E). Por isso, se mais de um ente (seja ele por meio de entidades públicas ou particulares) participar do registro, deve ser firmado um acordo, com a assinatura de um termo de cooperação técnica. Esse termo definirá objetivos, metas, atividades a serem implementadas, responsabilidade de cada um, as áreas assentadas e um cronograma. Com relação ao tema Victor Carvalho Pinto assevera:

> A elaboração do projeto de regularização e a execução das obras e medidas nele previstas serão de responsabilidade do município, se a regularização for de interesse social (Reurb-S), e dos proprietários e beneficiários, se for de interesse específico Reurb-E). Tendo em vista, no entanto, que os beneficiários e proprietários podem não dispor de organização ou recursos suficientes para tanto, o PLV procedeu a uma alteração na Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), para facultar o estabelecimento de consórcio imobiliário entre estes e o município (artigo 79). Nesse caso, caberia ao poder público adotar todas as providências, ressarcindo-se dos gastos pela incorporação ao patrimônio público de parte dos lotes produzidos (PINTO, 2017).

Pelo PLV, o registro imobiliário será gratuito, no caso de populações carentes quando da Reurb-S. No entanto, Victor Carvalho Pinto adverte:

> A gratuidade do registro imobiliário (artigo 13, § 1º) no caso da Reurb-S não conta com uma fonte de financiamento, o que compromete o

[20] A PLV manteve as mesmas diretrizes anteriores.

> equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios de registro de imóveis e oferece risco para a responsabilidade fiscal, tendo em vista que a União poderá ter que indenizar esses agentes econômicos no futuro (PINTO, 2017).

Atualmente, o pedido de regularização é feito junto à Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU). Nesse pedido serão protocolados os seguintes dados (BRASIL, MC, 2009):

- Identificação do requerente Constituição/CNPJ, RG, estatuto social e ata de eleição da diretoria
- Certidões negativas de tributos e contribuições federais;
- Planta com perímetro da área solicitada em coordenadas UTM
- Memorial descritivo da área;
- Descrição sumária do projeto de regularização da área com justificativa;
- Cronograma de execução do projeto de regularização
- Indicação da fonte de recursos para a execução do projeto
- Informação sobre o registro do imóvel (matrículas, transcrições ou inscrições) se houver
- Certidão expedida pela prefeitura atestando as prescrições que afetam o uso e ocupação do solo na área regularizada.

5.10 Instrução do processo

Feito o protocolo, a GRPU irá fazer a instrução do processo. Para isso, ela irá verificar se o imóvel pertence mesmo a União. Após, levantará os documentos necessários a comprovar o domínio. Nesse momento será feita a demarcação da linha do preamar média, nos casos de terrenos de marinha e seus acrescidos. Além disso, será feita a marcação da linha média de enchentes, em terrenos marginas e praias fluviais. Será também feita a discriminação administrativa ou judicial de terras devolutas ou na faixa de fronteira. Por fim, verificar-se a o registro em cartório do imóvel.

Despois de feito esse levantamento, será verificada a situação cadastral – será identificas a existência de inscrições feitas em favor de órgãos públicos ou mesmo em nome de particulares, que por ventura venham a prejudicar a ocupação do assentamento. Há também nesse momento de verificar o termo de cooperação técnica entre os entes envolvidos com assentamento.

A seguir, a área é declarada como de interesse público para fins de regularização fundiária, declaração feita de acordo com a Lei 11.481/2007. Essa declaração é imprescindível para o caso de haver disputa entre titulares de direito. A declaração se dá por meio de uma portaria. Nela se declara o assentamento como de interesse social para fins de regularização. Dá-se publicidade também do cancelamento de inscrições cadastrais existentes. Isso faz com que se impeça novas transferências do imóvel.

O próximo passo é a análise da planta do assentamento, em acordo com as informações conseguidas, tanto cadastrais como registrarias. Nesse momento é possível fazer as devidas adequações do pedido. Após é elaborada nova planta e memorial descritivo com as informações necessárias.

Em seguida é verificado se há débitos associados às inscrições cadastrais da União. Se positivo, esse débito deve ser solucionado e deve-se fazer as devidas

correções na situação cadastral. Por fim, elabora-se e encaminha-se à SPU um parecer sobrea situação e as minutas de contrato e da portaria (BRASIL, MC, 2009).

A falta de critérios mais específicos poderá significar a decretação de qualquer área, mesmo que não seja minimamente habitável, como de interesse públicos para fins de regularização fundiária. Tenta-se resolver um problema que se construiu ao longo de muitos anos com medidas mais uma vez temerária.

5.11 Transferência da área e elaboração do projeto de regularização fundiária e do cadastro físico-social

De acordo com a Lei 11.481, é feita, nessa etapa, a autorização da transferência do imóvel. Essa transferência se dá por portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A transferência é feita pela Procuradoria da Fazenda nacional.

O responsável pela regularização, quando da posse do imóvel, elabora o projeto de regularização fundiária e o cadastro físico e social dos lotes. Esse projeto deve ser licenciado nos órgãos competentes e depois encaminhado à GRPU. O projeto só é dispensado quando houver a utilização de instrumento coletivos de regularização fundiária, por exemplo a CUEM coletiva. Os documentos necessários nesse caso consistem na delimitação física do assentamento e na identificação dos moradores, futuros condôminos).

5.12 Lotes em nome dos moradores

Uma vez aprovado o projeto de regularização fundiária e o cadastro social dos lotes, a GRPU faz o cadastramento dos lotes e dos respectivos ocupantes. Cada lote

receberá um número de Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e poderá ser emitida a Certidão Autorizativa de Transferência (CAT).

Em seguida um contrato é assinado pelo beneficiário do programa. Depois é feita a conclusão do processo, com o registro do contrato no Cartório de Registro de Imóveis e a apresentação de certidão a GRPU (BRASIL, MC, 2009).

> Ao enfrentarmos a questão da função social da propriedade no âmbito do registro imobiliário, com seus consequentes reflexos na retificação de registros, deparamo-nos com uma questão central: permanece ainda uma concepção individualista acerca da qualificação registral, que deverá ser informada apenas pelos interesses dos particulares? Ou o exame do ingresso de um título no fólio real deve atender à função social da propriedade? E se a resposta a esta última indagação for positiva, em que medida.
>
> [...]
>
> É nítida a tendência da superação da visão individualista e patrimonialista que a propriedade ostentou nos últimos séculos (PASSARLEI, 2008, p. 219-220).

Para compreender a regularização fundiária, é necessário considerar que o urbanismo tem o objetivo de garantir a racionalidade na implantação ou regularização dos assentamentos. Só assim é possível perceber as necessidades da cidade e todas as situações que impliquem o meio ambiente e o bem-estar da coletividade.

O registro de imóveis surge nessa relação para constituir a titularidade de imóveis visando à tutela de direitos, como a propriedade. Esse ato visa, sobretudo, à segurança jurídica, necessária para relações que daí advierem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de propriedade vem sendo estudado por civilistas ao longo dos anos. A ocupação de coisas pelo homem demonstra o domínio deste sobre a natureza, emprestando-lhe, inclusive, valor econômico. Reforçando ainda este sentido de individualidade e exclusividade da propriedade quando se afirma legalmente que a propriedade se presume plena e exclusiva até prova em contrário. A propriedade é assim exclusiva e plena, uma vez que seu titular deve afastar do que é seu toda e qualquer outra pessoa.

O uso da propriedade, no entanto, deve estar condicionado ao bem-estar social, ao bem-estar da coletividade. E vem daí a ideia de função social da propriedade, uma vez que essa transcende a individualidade em benefício da coletividade. Mais novo ainda, é o conceito de função socioambiental da propriedade, também estabelecido pela Constituição de 1988. Este novo conceito traz em seu bojo direitos e deveres que cerceiam o uso, o gozo, a disposição e a fruição do domínio e da posse da propriedade, que pertença ao espaço público ou privado, em zona rural ou urbana.

Nesse sentido, a regularização fundiária significa o reconhecimento ao direito à moradia para populações carentes. Ele também diz respeito à promoção da integração de áreas ocupadas precariamente ao espaço legal. Isso implica uma transformação efetiva do meio físico, com a implantação de infraestrutura, equipamentos públicos, áreas verdes e de lazer. No entanto, como se viu, a informalidade não é privilégio da população carente. Há muitos exemplos de irregularidades em ocupações de imóveis em condomínios de luxo ou mesmo em condomínios verticais, que extrapolam o limite aéreo. E esses casos também devem ser reconhecidos como merecedores da regularização fundiária.

Dessa forma, pode-se dizer que regularização fundiária consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o fim de buscar melhorias e condições de habitabilidade de assentamentos irregulares como um todo.

Ela também prevê que os ocupantes desses terrenos tenham em mãos o título de posse do imóvel, devidamente registrado.

Todo esse processo de urbanização vale não somente para terras de particulares, como também aos bens considerados da União, como é o caso dos terrenos de marina. Afinal, muitos assentamentos irregulares estão presentes no perímetro dessas terras ao longo do litoral brasileiro.

Os terrenos de marinha são uma tradição dos portugueses trazida ao Brasil quando da época colônia. Eles, em princípio, eram bens de propriedade pública que se destinavam à defesa de terras e cidades e ao embarque e desembarque de navios. Atualmente, são locais de destinados à retirada de sal e à obtenção de renda. Os terrenos de marinha são aqueles banhados por águas marítimas, fluviais ou lacustres em rios e lagoas que se misturam às águas das marés

Os terrenos de marinha, contudo, por causa do interesse econômico, passam a ser tratados pela legislação pátria no século XVI, quando essas áreas ainda eram reservadas à serviço do rei e à defesa da colônia, por meio de Ordens Régias. No século XVII eles esses terrenos entraram na legislação pátria, em especial pelo interesse econômico e de segurança territorial. Essas áreas eram propriedades da Coroa, só podendo ser usadas pela Marinha Nacional –, até então, o uso de particulares era proibido. Em 1831, os terrenos de marinha ganharam espaço na Lei Orçamentária, e essas terras foram aforadas como fonte de renda e colocadas à disposição das câmaras municipal.

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) foi implementada finalmente pela MP 2.220/2001, e sua previsão se dá pelo artigo 4º, V , *h*, do Estatuto da Cidade. A Medida prevê o usucapião urbano, para garantir a destinação social dos imóveis urbanos privados. Essa concessão tem como objetivo a função social da propriedade urbana pública.

Com a Lei 11.977/2009, foram inseridos novos parâmetros de reconhecimento jurídico da necessidade de regularizar a ocupação do solo. Nesse sentido, a lei

concretizou situações já existentes. Esse modelo de regularização fundiária deu forma ao Programa Minha Casa Minha vida. Mesmo assim, ainda se verificam alguns problemas na efetividade da regularização.

A MP 759/ 2016, que revogou a parte da Lei em questão, que trata sobre regularização fundiária, não faz qualquer referência ao Estatuto da Cidade, o que demonstra se tratar de norma desconectada de todo sistema normativo urbanístico vigente no país. O instrumento ZEIS, importante tanto do ponto de vista preventivo, quanto curativo na solução do problema da informalidade dos assentamentos urbanos também está ausente na normatização. Estes fatores reforçam o insucesso de muitos programas que visam a regularização fundiária de milhares de pessoas que vivem de forma precária e insuficiente.

Em 31 de maio de 2017, o Senado aprovou na forma de projeto de lei de conversão, PLV 12/2017, por 47 favoráveis, contra 12 contrários, a MP 759. Ela estabelece regras de regularização de terras da união ocupadas na Amazônia Legal, bem como disciplina novos procedimentos para a regularização fundiária urbana. O PLV sofre grandes críticas, em face de conter alguns retrocessos, sobretudo no tocante aos interesses do setor ruralista, em face à tutela ambiental, assim como da garantia de intervenção física em áreas objeto de regularização fundiária.

A União e suas autarquias e fundações, de acordo com o PLV, poderão transmitir aos Estados, municípios e Distrito Federal áreas pertencentes à União ocupadas por núcleos urbanos informais. Essas áreas serão usadas pela regularização fundiária por meio da Reurb.

A PLV 12/2017 disciplina a regularização fundiária urbana (Reurb), e a subdivide em regularização fundiária urbana para fins sociais (Reurb-S), para populações carentes, e Reurb-E (regularização fundiária urbana para fins especiais), para populações de renda mais elevada. Ela cria também o conceito de núcleo urbano informal, considerados assim todos os assentamentos clandestinos, irregulares ou mesmo aqueles que, quando da implantação da regularização, não foi realizada a titulação dos ocupantes.

Os terrenos da União sob regime de enfiteuse também poderão ser vendidos. Os requisitos para que seja feita a venda desses terrenos são: que eles se localizem em área urbana consolidada; que já tenha sido implantado sistema viário e vias de circulação pavimentada; que já tenha sido feita a organização de quadras e lotes, com edificações residenciais, comerciais, industriais; que já tenha pelo menos 3 equipamentos urbanos, que visem infraestruturas como esgotamento sanitário, água potável, energia elétrica, entre outros.

Os beneficiários pagarão, além do valor do imóvel, as taxas eventualmente pendentes junto à SPU. Os comprovadamente carentes e/ou de baixa renda estão dispensados do pagamento do domínio do imóvel. Os imóveis regularizados pelo Reurb-S terão como forma de legitimação fundiária um título global que será adquirido quando houver a regularização do terreno. O processo é efetuado o Poder Público, que será responsável pelo registro da aquisição de propriedade a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), quando o projeto for aprovado.

O registro de imóveis surge dentro de todo esse processo para constituir a titularidade dos imóveis com vistas à tutela de direitos, como a propriedade, e trazendo a segurança jurídica necessária para relações que daí advierem. Depois de efetuado o registro de parcelamento, cabe ao Poder Público conceder título de legitimação de posse aos ocupantes que estivem cadastrados. Após cinco anos, o detentor do título de legitimação da posse pode requerer a conversão do título em registro de propriedade, com base no usucapião do artigo 183 da Constituição. E esse processo será feito tanto em assentamentos em áreas particulares como aqueles que sejam bens da União, inclusive os terrenos de marinha, ressalvados as devida necessidades de segurança exigidos em áreas estratégicas.

Tudo o que aqui foi analisado não significa dizer que todas as etapas estão esgotadas. Há muitas lacunas na legislação, há muitas dúvidas. Algumas serão preenchidas no dia a dia, quando se sentir na pele as reais necessidades. Outras, poderão advir de outras leis, de outras medidas, de outros projetos.

Como se viu no decorrer deste trabalho, muitas das previsões jurídicas deixam imensas lacunas. Não se estabelece algumas diretrizes essenciais para que o processo de regularização fundiária tenha total êxito: prevê-se a regularização, mas não se preocupa efetivamente com as construções já existentes, sem alicerce, sem estrutura, sem base. Declara-se uma determinada área como de interesse social, preocupa-se com o registro do título, mas não se percebe a necessidade de se pensar no mínimo de infraestrutura. Permite-se “invadir” o verde da Amazônia, legaliza-se a grilagem, atos sem dúvida temerários e perigosos, perdendo-se o limite e a medida do certo, do plausível. Afinal, está-se pensando nessa geração! E nas futuras?

Todavia, não se pode olvidar de que o Brasil apresenta uma grande dívida com parte de sua população, uma grande maioria que foi castigada pelas diferenças sociais e indiferenças políticas. Por isso, dizer que a primeira medida, a primeira lei, será a medida certa, a lei certa, seria muita pretensão.

E em um país, tão litorâneo, por que não restituir ao povo o que a União não tem feito uso. Os terrenos de marinha são alvos certos da regularização. E devem ser! Desde que o seja por uma justa causa.

No entanto, o impacto de todas essas modificações sejam maiores do que a capacidade da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) de poder gerir todas as atribuições que lhe foram dadas. Talvez se perceba ser necessário simplificar caminhos, e isso só acontecerá, como se falou anteriormente, com o tempo e com a prática.

O Brasil vem engatinhando na tentativa de se fazer a justiça social. Então que se faça essa justiça urgentemente.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Fabio Gomes de. **Cartório**. Registro Imobiliário e Notas. São Paulo: AGBOOK/Clube de Autores, 2014.

BENJAMIN, Antônio Herma Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. In: PURVIN, Guilherme José (org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BEVILAQUA, Clovis. **Codigo Civil dos Estados Unidos do Brasil Commentado**. Edição Histórica (1940). Rio de Janeiro: Editora Rio, 1975, vol. I e IV.

_____. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil ed. histórica**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1975.

BRANDELLI, Leonardo. **RDI – Revista de Direito Imobiliário**, ano 38, 79, São Paulo: Revista dos Tribunais/Irib, dez. 2015.

BRASIL. Agência Senado. **Senado aprova MP com novas regras para regularização fundiária rural e urbana**, 31 maio 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/31/senado-aprova-mp-com-novas-regras-para-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana>. Acesso em: 2 jun. 2017.

_____. Câmara dos Deputados**. Legislação Informatizada - Decreto21.235, de 2 de abril de 1932 - Publicação Original.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21235-2-abril-1932-520123-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados**. Legislação Informatizada – Decreto 19.924, de 27 de abril de 1931 – Publicação Original.** Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19924-27-abril-1931-514651-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada** – Lei de 15 de novembro de 1931 – Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37687-15-novembro-1831-564851-publicacaooriginal-88758-pl.html>. Acesso em: 27 jan. 2017.

http://www4.planalto.gov.br/legislacao _____. Ministério das Cidades. **Manual da Regularização Fundiária Plena**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2009.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla** – Fundamentos para Gestão Integrada. Brasília: MMA, 2006.Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/11_04122008111238.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Patrimônio da união**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/patrimonio-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Terrenos de Marinha**, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/patrimonio-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **Portal da Legislação**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto 22.626, de 7 de abril de 1933**.Dispões sobre os juros nos contratos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei 1.318, de 30 de janeira de 1854**. Manda executar a Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei 1.876, de 15 de julho de 1981**. Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1876.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei 4.120, de 21 de fevereiro de 1942**.Altera a legislação sobre terrenos de marinha. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4120.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Legislação**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 1.507, de 26 de setembro de 1867**.Fixa a despeza e orça a receita geral do Imperio para os exercícios de 1867-68 e 1868-69, e dá outras providencias. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM1507.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 11.481, de 31 de maio de 2001**. Altera dispositivos da Lei 6.704, de 26 de outubro de 1979, que dispõe sobre o seguro de crédito à exportação; autoriza cobranças judiciais e extrajudiciais de créditos da União, no exterior, decorrentes de sub-rogações de garantias de seguro de crédito à exportação honradas com recursos do Fundo de Garantia à Exportação – FGE e de financiamentos não pagos contratados com recursos do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX e do extinto Fundo de Financiamento à Exportação – FINEX; altera o Decreto-Lei 37, de 18 de novembro de 1966; revoga a Lei 10.659, de 22 de abril de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11281.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de

31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 2.398/1998, 21 de dezembro 1988**. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 24.643, de 10 de julho de 1934**.Decreta o Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 7.661, de maio 1898**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11281.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 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 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm#art9ii>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 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 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm#art9ii>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Medida Provisória2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do artigo 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para

aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 27 jan. 2017.

CARVALHO, Celso Santos Gouvea; Campos, Denise de (Coords.). **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

COSTA, Valestan Milhomem. **Enfiteuse**– Aforamento ou emprazamento. Francisco José Rezende dosSantos; Maria do Carmo de Rezende CamposCouto; Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza(Coords.). São Paulo: Irib, 2012 (Coleção Cadernos Irib). Disponível em: <http://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/Enfiteusegs/pdf.PDF>. Acesso em: 27 jan. 2017.

COULANGES, Fuste de. **A cidade antiga** – Estudo sobre o culto, o direito e instuições da Grécia e de Roma. 8. Ed. Trad. Portuguesa de Fernando de Aguiar. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1953.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo** – de acordo com a Constituição vigente. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAS, Sergio (Coordsfv). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federa 10.257/2001). São Paulo: Malheiros/Sociedade Brasileiro de Direito Público, 2002.

DIAS, Aldeci da Silva**. Interferência de Elementos constitutivos na aplicação da responsabilidade penal ambiental em área de marinha no Bairro do Perpétuo Socorro, Macapá-AP**, 2011. Macapá: Universidade Federal do Amapá. Disponível em: <http://www2.unifap.br/ppgmdr/files/2011/07/Aldeci-da-Silva-Dias-Disserta%C3%A7%C3%A3o-2.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERNANDES, Edésio (Org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GOMES, Marcos Bueno. **Os terrenos de marinha e a determinação da linha do preamar médio de 1831**, 2003. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41841/M299.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 jan. 2017.

GOYARD-FABRE, Simone. **Filosofia Crítica e razão jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

IMPARATO, Ellade; SAULE JÚNIOR, Nelso regularização fundiária de terras da União. In: ROLINK, Raquel et. al. **Regularização fundiária sustentável** – Conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades: 2007.

IRIB. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. XLII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, Aracaju-SE.**Boletim do Irib em Revista**, 354, São Paulo, mar. 2016.

LIMA, Maria Isabel Leite Silva; BACELLAR, Luis Fernando. A função socioambiental da propriedade e as limitações administrativas ambientais. **XXV Congresso Nacional do Conpedi Curitiba**, dez. 2017, p. 145-162. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/skm17w50/g3UD79maL45Y2hHh.pdf >. Acesso em: 27 jan. 2017.

LIMA, Obéde, Pereira de. Terrenos de Marinha e seus acrescidos: aspectos físicos, socioambientais e legais (mesa redonda). III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação – A informação Geoespacial: inovação tecnológica, ocupação e monitoramento. Recife, 27-30 jul. 2010. Disponível em:

<https://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIII/III_SIMGEO_Painel_TER_MAR.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de direito civil**. Direito das coisas – vol. VI. 5. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

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

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MADRUGA, Manuel. **Terrenos de marinha**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928, vol. 1, p. 118, vol. I e II.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. atual. até a Emenda Constitucional 68 de 21.12.2011. São Paulo. Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Lia do Reis; PUGLIESE, Roberto J. **Dos terrenos de marinha e seus acrescidos.** São Paulo: Letras Jurídicas.

MELO, Marcelo Augusto Santana de; RODRIGUES, Daniela Rosário (Coords). **RDI – Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, 76, São Paulo: Revista dos Tribunais/Irib, ja/ju. 2014.

_____; _____. **RDI – Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, 77, São Paulo: Revista dos Tribunais/Irib, dez. 2014.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito Ambiental e Registro de Imóveis. In: GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (coord.). **Direito Imobiliário Brasileiro** – Novas fronteiras na legalidade constitucional. São Paulo: QuartierLatin do Brasil, 2011.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil.** 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade** – Anotações à Lei 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

NAKANO, Kazuo (Coord.). **Projeto Orla** – Implementação em territórios com urbanização consolidada. São Paulo: Instituo Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/919/919.pdf >. Acesso em: 27 jan. 2017.

ONUBR. Nações Unidas noBrasil. **Habitat III**: países adotam nova agenda para urbanização sustentável, 21 out. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>. Acesso em: 27 jan. 2017.

PASSARELI, Luciano Lopes. **As retificações no registro de imóveis**. Rio Grande do Sul: Sergio Antonio Fabris, 2008.

PINTO, Victor Carvalho. **A regularização Fundiária Urbana no PLV 12/2017**, 3 jun. 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/mariafernandadecarva/Dropbox/Downloads/-A%20Regularizac%CC%A7a%CC%83o%20Fundia%CC%81ria%20Urbana%20no%20PLV%2012_2017%20_%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2017.

ROLINK, Raquel et. al. **Regularização fundiária sustentável** – Conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades: 2007.

SANTOS, Rosita de Sousa Santos. **Terras de marinha**. Rio de Janeiro: Forense. 1985, p. 5.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002

TARTUCE, Flávio. **Direito civil.** Direito das coisas – vol. IV, 8. e. ver, atual. eampl. De acordo com o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) e os Enunciados da VII Jornada de Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VANIN, Favio Scopel; HERMANY, Ricardo. Análise crítica das mudanças promovidas pela Media Provisória n. 759/2016 na regularizaão fundiári do Brasil. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 2, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233>. Acesso em 30 maio 2017.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. Direitos Reais – vol. V. 16. ed. São Paulo: Altas, 2016.

ZIVTSAC, Fernanda; BOSCOLO, Maria Julia. **Terrenos de Marinha**, 13 março 2016, Disponível em: <https://ferandazivtsac.jusbrasil.com.br/artigos/313828435/terrenos-de-marinha>. Acesso em:27 maio 2017.