

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

ALCIDES ROMÃO DA SILVA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:

Um estudo sobre a Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de
Florianópolis/SC à luz da Lei nº 13.465/2017

FLORIANÓPOLIS
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:

Um estudo sobre a Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de
Florianópolis/SC à luz da Lei nº 13.465/2017

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. Francisco Quintanilha
Véras Neto

Coorientador: Rafael Almeida Santos da
Luz

FLORIANÓPOLIS
2024

da Silva, Alcides Romão

Regularização Fundiária Urbana : Um estudo sobre a Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de Florianópolis/SC à luz da Lei n° 13.465/2017 / Alcides Romão da Silva ; orientador, Francisco Quintanilha Véras Neto, coorientador, Rafael Almeida Santos da Luz, 2024.

72 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

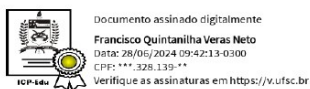
1. Direito. 2. Reurb. 3. Posse. 4. Função Social da Propriedade. 5. Núcleo Urbano Informal. I. Véras Neto, Francisco Quintanilha. II. da Luz, Rafael Almeida Santos. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

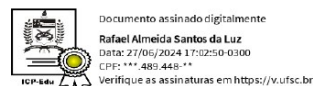
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Regularização Fundiária Urbana: Um estudo sobre a Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de Florianópolis/SC à luz da Lei nº 13.465/2017**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) “**Alcides Romão da Silva**”, defendido em **27/06/2024** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10,00 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

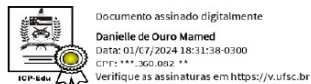
Florianópolis, 27 de junho de 2024.



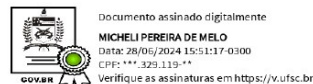
FRANCISO QUINTANILHA VÉRAS NETO
Orientador



RAFAEL ALMEIDA SANTOS DA LUZ
Coorientador



DANIELLE DE OURO MAMED
Membro da Banca



MICHELI PEREIRA DE MELO
Membro da Banca



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Alcides Romão da Silva

Matrícula: 19207766

Título do TCC: Regularização Fundiária Urbana: Um estudo sobre a Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de Florianópolis/SC à luz da Lei nº 13.465/2017.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto

Coorientador: Rafael Almeida Santos da Luz

Eu, Alcides Romão da Silva, acima qualificado, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 27 de junho de 2024.

Documento assinado digitalmente
gov.br ALCIDES ROMAO DA SILVA
Data: 27/06/2024 16:45:10-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

ALCIDES ROMÃO DA SILVA

Agradecimentos

Agradeço imensamente à minha mãe, Maria, por acreditar no meu potencial e naquilo que proponho a realizar e oferecer. Sua fé inabalável, apoio constante e palavras encorajadoras foram fundamentais para que eu pudesse superar os desafios ao longo da minha. Mãe, sua dedicação e amor foram meu alicerce, e sua confiança inquestionável em mim foi à motivação necessária para alcançar esta conquista. Este trabalho é, em grande parte, fruto do seu apoio e da sua confiança. Muito obrigado por ser minha maior incentivadora. Dedico esta conquista a você, com todo meu amor e gratidão.

Agradeço também à minha esposa, Giovana. Você é muito mais que uma companheira; é meu porto seguro, minha fonte de alegria e inspiração. Sua paciência e incentivo inabaláveis, seu apoio incondicional e sua presença constante trouxeram luz nos momentos mais sombrios. Em meio ao turbilhão dos estudos, você foi minha fuga para a alegria da vida, sempre pronta para compartilhar um sorriso e oferecer um ombro amigo. Juntos, aprendemos e crescemos, e sua força tornou cada obstáculo uma lição valiosa. Giovana, sua parceria foi essencial para que eu pudesse trilhar este caminho com confiança e serenidade.

E como não podia deixar de mencionar, meus queridos amigos Rivian e Marcos. Desde o primeiro mês de aula, enfrentamos juntos os altos e baixos desta jornada acadêmica. Nos demos as mãos sem saber o quão vital seria essa parceria. Rivian e Marcos, vocês se tornaram meus irmãos de coração, companheiros inabaláveis em cada desafio, cada estudo de última hora, e em cada vitória celebrada. Compartilhamos não apenas as alegrias e tristezas, mas também uma irmandade baseada em apoio mútuo, compreensão e amor fraterno. Nosso laço de amizade e parceria incondicional transformou cada desafio em uma conquista compartilhada.

Dedico esta conquista a todos vocês, com todo meu amor e gratidão.

Resumo

A presente monografia tem como objetivo central analisar a implementação da Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de Florianópolis/SC à luz das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.465/2017, considerando seus fundamentos constitucionais, tais como o direito à moradia digna e a função social da propriedade. Para atingir esse propósito, é imprescindível uma análise aprofundada da evolução histórica da ocupação de terras na região, visando compreender os desafios contemporâneos na implementação de políticas públicas de regularização fundiária, adotando uma abordagem metodológica que combina pesquisa histórico-evolutiva, fundamentada em bibliografia interdisciplinar, e análise comparativa de dados. Busca-se também contextualizar os conceitos de posse e propriedade, evidenciando seus papéis frente à função social. Adicionalmente, investiga-se a presença e distribuição de núcleos urbanos informais em toda a extensão do município, abarcando desde parcelamentos clandestinos até ocupações em áreas de risco e terrenos de marinha irregulares. A coleta e análise de dados quantitativos sobre a situação desses núcleos urbanos informais em Florianópolis são realizadas de forma a subsidiar uma compreensão mais ampla do cenário. Além disso, é conduzida uma investigação minuciosa dos atores envolvidos nos processos de regularização, visando identificar os principais agentes e suas contribuições.

Palavras-chave: Reurb; Posse; Função Social da Propriedade; Núcleo Urbano Informal.

Abstract

The main objective of this monograph is to analyze the implementation of the Urban Land Regularization Policy in the Municipality of Florianópolis/SC in light of the guidelines established by Law No. 13,465/2017, considering its constitutional foundations, such as the right to decent housing and social function of the property. To achieve this purpose, an in-depth analysis of the historical evolution of land occupation in the region is essential, aiming to understand the contemporary challenges in implementing public land regularization policies, adopting a methodological approach that combines historical-evolutionary research, based on interdisciplinary bibliography, and comparative data analysis. It also seeks to contextualize the concepts of possession and property, highlighting their roles in relation to social function. Additionally, the presence and distribution of informal urban centers throughout the municipality is investigated, ranging from clandestine subdivisions to occupations in risky areas and irregular marine land. The collection and analysis of quantitative data on the situation of these informal urban centers in Florianópolis are carried out in order to support a broader understanding of the scenario. Furthermore, a thorough investigation of the actors involved in the regularization processes is conducted, aiming to identify the main agents and their contributions.

Keywords: Reurb; Possession; Social Function of Property; Informal Urban Center.

Lista de Siglas e Abreviaturas

ACT – ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
AEIS – ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL
APP – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO
CC – CÓDIGO CIVIL
COHAB – COMPANHIA DE HABITAÇÃO
CRFB – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
EC – EMENDA CONSTITUCIONAL
FLORAM – FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANÓPOLIS
IPUF – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS
LPM – LINHA DO PREAMAR MÉDIO
MMC – MACIÇO DO MORRO DA CRUZ
MP – MINISTÉRIO PÚBLICO
MPSC – MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA
NUI – NÚCLEO URBANO INFORMAL
PEC – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
RE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO
REURB – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
REURB-E – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO
REURB-S – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL
SC – SANTA CATARINA
SPU – SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
UFSC – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
ZEIS – ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Comunidades do Maciço do Morro da Cruz.....	41
Figura 2: Vista aérea do Maciço do Morro da Cruz.	42
Figura 3: Adaptada do site da Prefeitura de Florianópolis/SC - Floripa Regular.	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: A concessão de terras públicas em Florianópolis.....	20
Quadro 2: Concessão de terras públicas em Florianópolis no Império e na República. ...	21
Quadro 3: Porcentagem de Áreas Urbanas Afetadas por Núcleos Urbanos Informais nos Distritos.	46

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS.....	16
2.1 PROCESSO DE OCUPAÇÃO DAS TERRAS DA ILHA DE SANTA CATARINA	16
2.2 IMPLANTAÇÃO DE SESMARIAS NO BRASIL.....	16
2.3 A VIGORAÇÃO DO “REGIME DE POSSE” NO BRASIL.....	18
2.4 TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DEVOLUTAS AO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	19
2.5 ILHA SOBRE O DOMÍNIO DA UNIÃO.....	21
2.6 TERRENO DE MARINHA.....	23
2.6.1 <i>Processo de regularização de ocupações.....</i>	<i>24</i>
2.6.2 <i>Causas de conflitos demarcatórios.....</i>	<i>26</i>
2.6.3 <i>Decisão do STF sobre Terrenos de Marinha em Florianópolis após a EC nº 46/2005.....</i>	<i>27</i>
2.6.4 <i>Política atual de uso dos terrenos de marinha.....</i>	<i>28</i>
3 ASPECTOS DA POSSE	29
3.1 CONCEITO DE POSSE	29
3.2 NATUREZA DA POSSE	29
3.3 POSITIVAÇÃO DA POSSE NO CÓDIGO CIVIL	30
4 ASPECTOS DA PROPRIEDADE	31
4.1 A ORIGEM DA PROPRIEDADE	31
4.2 CONCEITO DE PROPRIEDADE	32
5 DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE	35
6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FLORIANÓPOLIS.....	38
6.1 HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL	38
6.2 ASPECTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	40
6.2.1 <i>Regularização Fundiária Urbana Inicial em Florianópolis: Segurança em Áreas de Risco.....</i>	<i>40</i>
6.2.2 <i>Acordo do Município de Florianópolis com o MPSC visando o cumprimento da Lei nº 13.465/2017.....</i>	<i>43</i>
6.2.3 <i>Levantamento de Dados de Núcleo Urbanos Informais (NUI) em Florianópolis.....</i>	<i>44</i>
6.3 POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA APLICADA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	47
6.3.1 <i>Regularização Fundiária Urbana promovida pelo Município.....</i>	<i>47</i>
6.3.2 <i>Regularização Fundiária Urbana promovida pela SPU.....</i>	<i>49</i>
6.3.3 <i>Regularização Fundiária promovida pelo TJSC.....</i>	<i>52</i>
6.4 PAPEL DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS NA REURB.....	54
7 ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.....	56
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
10 ANEXOS.....	69

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana é um tema crucial para promover a inclusão social e garantir o direito à moradia digna. No município de Florianópolis, essa questão se torna ainda mais premente devido à presença significativa de núcleos urbanos informais. Em face disso, esta pesquisa acadêmica analisará a Política de Regularização Fundiária Urbana aplicada na capital do Estado de Santa Catarina à luz da Lei nº 13.465/2017, observando os princípios constitucionais a ela imputadas, como: o direito à moradia digna, a função social da propriedade e o princípio da dignidade da pessoa humana. A metodologia adotada neste estudo será histórico-evolutiva com base em bibliografia interdisciplinar e análise comparativa e explicativa de dados levantados na pesquisa.

O primeiro capítulo tratará da evolução histórica da ocupação em Florianópolis, explorando o processo de distribuição de terras através dos institutos de sesmarias e do regime de posse, e comparando essa dinâmica com o restante do Brasil. Discutirá a transferência de terras devolutas ao Estado de Santa Catarina e a administração da Ilha de Florianópolis sob o domínio da União, destacando as problemáticas relacionadas aos Terrenos de Marinha, incluindo a regularização das ocupações e os conflitos demarcatórios. Será analisada a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre Terrenos de Marinha em Florianópolis após a EC nº 46/2005 e a política atual de uso desses terrenos, visando esclarecer os impactos e desafios enfrentados na gestão territorial da região.

No segundo capítulo, serão abordados os diversos aspectos referentes à posse, incluindo seu conceito, explorando as teorias dominantes e conflitantes de Friedrich Carl von Savigny e Rudolf von Ihering. Sobre sua natureza, será analisada na compreensão de ser um fato isolado ou vinculado a um direito preexistente, indagando também sua relação com o exercício da propriedade. Este estudo incluirá a análise da positivação da posse no Código Brasileiro, destacando a teoria da posse positivada no Brasil.

Em relação ao terceiro capítulo, será apresentado o aspecto histórico da propriedade, considerando-a como consequência natural da divisão entre membros de grupos e sua consolidação ao longo do tempo, com destaque para as teorias de sua origem segundo a visão de Montesquieu e John Locke. Também será discutido o conceito de propriedade sob a perspectiva do domínio, considerando a doutrina

predominante. Além disso, será abordada a incorporação do direito de propriedade no Código Civil Brasileiro. Por fim, serão analisados os atributos da propriedade, proporcionando uma compreensão mais ampla de seu papel e aplicação no contexto jurídico.

O quarto capítulo estudará o direito à moradia como um direito social, intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, assim como o dever da propriedade para com sua função social, visando legitimar sua garantia constitucional. Além disso, será discutido o direito de propriedade, englobando os exercícios de uso, gozo e disposição, intimamente ligados à sua função social. Será analisada também a função social da posse, considerando a Teoria Sociológica da Posse, que a compreende como um instituto jurídico autônomo em relação à propriedade. Por fim, será abordada a posse sob o prisma do acesso aos direitos fundamentais de trabalho e moradia.

Quanto ao capítulo seis, será analisada a evolução histórica da regularização fundiária no Brasil, investigando o contexto e as diversas abordagens e políticas adotadas ao longo do tempo. Será feita uma definição da regularização fundiária urbana sob a perspectiva da Lei nº 13.465/2017, analisando a evolução de leis e políticas destinadas a formalizar assentamentos informais. Além disso, serão abordadas as primeiras iniciativas de regularização fundiária urbana em Florianópolis. Também será discutido o acordo do Município de Florianópolis com o Ministério Público de Santa Catarina como elemento impulsionador de efetivas políticas de regularização fundiária urbana na capital. Por fim, será realizada uma análise quantitativa referente aos núcleos urbanos informais em Florianópolis.

Ainda com relação ao sexto capítulo, se discutirá a Política de Regularização Fundiária aplicada no Município de Florianópolis. Será abordada também a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) promovida pelo município, incluindo a readequação de suas normas de ordenamento ambiental e urbano para cumprimento das diretrizes dispostas na Lei nº 13.465/2017. Além disso, será analisada a Reurb promovida pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio (SPU) de núcleos urbanos informais em áreas de domínio da União e se discutirá a Reurb promovida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) através do Programa Lar Legal, bem como será analisado seu objetivo em comparação à Lei de Reurb.

No capítulo sexto, haverá também um tópico importante que analisará o papel dos Cartórios de Registro de Imóveis na Reurb. Será examinada sua responsabilidade na fase de regularização fundiária urbana dos núcleos urbanos informais e o exercício de

controle da legalidade formal dos documentos expedidos na regularização. A análise incluirá a atuação dos cartórios nos títulos de legitimação de direitos reais no processamento da Reurb, bem como seu papel na simplificação e agilização dos processos de registro. Além disso, será discutida a importância dos cartórios na garantia da segurança jurídica na Reurb.

Por fim, no último capítulo se estudará os aspectos do acordo de cooperação técnica, analisando a atuação dos atores autônomos envolvidos no processo de regularização fundiária no município de Florianópolis. Será avaliado como a cooperação entre esses atores pode aumentar a eficiência e clareza nas políticas de Reurb na capital de Santa Catarina. Os dispositivos legais relacionados ao acordo de cooperação técnica serão analisados, destacando sua importância como instrumento para estabelecer as bases de um regime de cooperação. A relevância desse acordo para a melhoria e efetividade da regularização fundiária urbana em Florianópolis também será discutida, enfatizando a necessidade de uma coordenação eficaz entre as diferentes partes envolvidas.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS

Este capítulo descreve a ocupação das terras em Florianópolis desde o período colonial até os dias atuais, abordando também o processo de distribuição dessas terras.

2.1 Processo de ocupação das terras da Ilha de Santa Catarina

A discussão sobre o processo de ocupação das terras da Ilha de Santa Catarina começará com o regime de sesmarias, que marcou o início da colonização portuguesa. Em seguida, abordará o "regime de posse" no Brasil, caracterizado pela ocupação irregular de terras. Discutirá também a transferência de terras devolutas ao Estado de Santa Catarina e analisará a interpretação das normas constitucionais quanto ao domínio da Ilha de Florianópolis. Além disso, examinará a constituição do domínio dos terrenos na Ilha de Florianópolis e a distinção entre terrenos de marinha e de interior, destacando as mudanças jurídicas e espaciais ao longo do tempo.

2.2 Implantação de sesmarias no Brasil

As estruturas espaciais e jurídicas relacionadas aos usos e direitos sobre as terras na Ilha de Santa Catarina refletem padrões comuns em todo o Brasil, fundamentados pelo regime de sesmarias, um instituto de origem portuguesa.

O regime de sesmarias era uma forma de política agrária adotada em Portugal muito antes do descobrimento do Brasil. Teve como causa a escassez de alimentos e o posicionamento negligente dos proprietários de terras no país lusitano. Isto ocorreu no ano de 1375, quando o Rei de Portugal, D. Fernando I, o "Formoso", baixou uma lei, considerada "drástica e violenta", que determinava aos proprietários o aproveitamento de suas terras, sob pena de cessão aos que desejassem trabalhar, ou o confisco da propriedade retornando as mesmas ao bem comum. Por conseguinte, essas terras transformavam-se em "devolutas" ou devolvidas ao reino. Logo, as sesmarias foram a solução encontrada pelo governante lusitano para aplicar às propriedades abandonadas, tornando-as produtivas (Aguiar, 1993, p. 28).

Isto forçava, de certo modo, que ocorresse a produção efetiva da terra, sendo que esta acabava por se caracterizar muito mais em uma forma de usufruto do que de propriedade (Campos, 2002, p. 114).

De outro lado, a posse da terra no Brasil ocorreu como "aquisição originária" ou "direito de conquista", onde todas as terras "descobertas" foram consideradas virgens e sem cultivo anterior, permitindo à Coroa transferi-las pelo regime de sesmarias a terceiros para assegurar a colonização (Campos, 2002, p. 115).

Na fase da colonização portuguesa a implantação do regime sesmarial em terra brasileira obedeceu quase que integralmente o paradigma das Ordenações de Portugal, com uma diferença: as terras aqui eram públicas e não privadas e visavam ao povoamento e não ao repovoamento, como aconteceu em Portugal. Logo, a natureza jurídica das sesmarias no Brasil que, se caracterizando pela concessão de terras públicas, passavam para a propriedade privada por meio de títulos aquisitivos, glebas de terras com o encargo ou ônus de aproveitamento (Aguiar, 1993, p. 32-33).

Desta forma, a Coroa Portuguesa distribuiu toda fachada litorânea do sul brasileiro (incluída a Ilha de Santa Catarina) ao donatário Pero Lopes de Souza em 1534. Este não a ocupou efetivamente, revertendo assim ao patrimônio da Coroa em 1711, que a repassou a diferentes sesmeiros, entre os quais, Francisco Dias Velho, que já havia recebido sesmarias e fundado, antes de 1678, o povoado de Nossa Senhora do Desterro, hoje Florianópolis (Aguiar, 1993, p. 52).

No Império, as terras da Ilha continuaram a pertencer à Coroa, e mesmo com a criação das províncias na Constituição Imperial de 1824, as terras de domínio do Estado, como terrenos de marinha, por exemplo, permaneceram como de uso restrito do monarca (Campos, 2002, p. 115).

Contudo, as dificuldades de titulação, os conflitos de limites e divisas e a desobediência à legislação levaram o governo do Reino do Brasil, em junho de 1822, à suspensão do regime de sesmarias; além disso, o Estado não tinha condições de definir, com clareza, a localização de terras públicas que poderiam ainda ser distribuídas (Machado, 2011, p. 4).

Aguiar apresenta outros fatores que também contribuíram com a suspensão do então regime jurídico de distribuições de terra:

Diante, porém, do desprestígio do sistema de atribuição das terras em sesmarias, dos conflitos sociais entre proprietários e posseiros que detonavam os abusos praticados e a inconformação dos chefes de família pobres, que condenados a dificuldades, passavam a ocupar as terras sem cultivo efetivo estabelecendo então, moradia fixa, restou a D. Pedro I, por conselho de José Bonifácio, suspender o sistema de sesmarias através da Resolução da Mesa do Desembargo do Paço, de

17 de julho de 1822, e do Ofício de 06 de outubro de 1823, até que a Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa regulasse novamente a matéria (Aguiar, 1993, p. 36).

2.3 A vigoração do “regime de posse” no Brasil

Com a extinção das sesmarias, em 1822, o regime de posse tomou lugar na história fundiária brasileira, e a valorização da posse com “ânimo de dono” é que veio permitir ao lavrador pobre e sem recursos adquirir o domínio das terras que cultivava para a sua subsistência e de sua família (Aguiar, 1993, p. 16). Revela-se que, com o regime de posse desenvolvido nesse período, entre 1822 e 1850, a insegurança e o caos tomaram conta do território brasileiro. A sesmaria, até o momento considerada pelo pequeno lavrador como o “latifúndio inacessível”, deu lugar à ocupação (Aguiar, 1993, p. 36).

A Lei nº 601 de 1850 (Lei de Terras) procurou disciplinar esta questão. A partir de 1850 só seria válida a aquisição de terras públicas por escritura de compra. Para regularizar as situações antigas, a lei criou ritos e prazos para a revalidação de antigas sesmarias e para a legitimação de posses “mansas e pacíficas”, ocorridas no período de vácuo legal, entre a suspensão do regime das sesmarias e a publicação da nova lei (Machado, 2011, p. 4).

A Legitimação da posse por cultivo e moradia foi assim disposto na Lei nº 601 de 1850:

(...) Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outro tanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, contanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha (...) (Brasil, 1850).

Lembrando que o reconhecimento do domínio aos posseiros decorre de uma concessão do Estado, de uma orientação na política agrária que impõe ao poder público a consolidação do domínio, em relação àqueles que têm a posse, o cultivo e a moradia habitual até a data de sua promulgação (Aguiar, 1993, p. 42).

A partir da Lei de Terras, o regime de terras no Brasil modificou-se substancialmente em termos jurídicos. Todavia, em termos práticos, sua ação não foi sentida de imediato, principalmente no interior do país, onde muitas das terras ocupadas através da posse não foram automaticamente regulamentadas, como foi o caso da Ilha de Santa Catarina, cujas terras em seu interior permaneceram, em sua maioria, sob o regime de posse (Campos, 2002, p. 121).

Além disso, a citada lei definiu, para fins legais, o que passariam a ser terras devolutas:

(...) Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (...) (Brasil, 1850).

Vale registrar que na vigência da Lei nº 601 as terras devolutas pertenciam integralmente à Coroa, até o advento da Constituição de 1891 que, através de seu artigo 64, repassou aos Estados-membros a propriedade das terras devolutas localizadas em seus respectivos territórios, reservando à União os imóveis indispensáveis às fortificações militares, às estradas de ferro federais e às que se situam numa faixa de 10 léguas de sesmarias (66 km) limítrofes com os Estados estrangeiros (Aguiar, 1993, p. 42).

2.4 Transferência de terras devolutas ao Estado de Santa Catarina

No início da República, a nova Constituição de 1891, passou do governo central aos estados a prerrogativa de legislar sobre terras e colonização. A definição de uma política estadual de terras ocorreu ainda na década de 1890, após a Guerra Federalista e a consolidação do poder estadual nas mãos do Partido Republicano Catarinense. Esta política tinha como objetivo atuar em duas “frentes”: a) A regularização definitiva de antigas posses; b) A venda de terras públicas para estímulo da pecuária e da lavoura

(Machado, 2011, p. 7). Desta forma, a legitimação de posses e vendas de terras foi regulamentada pela Lei Estadual nº 173, de 30 de setembro de 1885, dando continuidade à Lei nº 601 de 1850, do Império (Aguiar, 1993, p. 52).

Segundo Aguiar (1993, p. 55), a aquisição de terras públicas era obtida através de um requerimento ao Comissariado Geral de Terras Públicas, e assim foram feitas as concessões de terras da Ilha, como já visto, desde as Capitânicas Hereditárias, passando pelos Governos - Gerais, através de seus donatários, dos Presidentes da Província e dos Governadores do Estado.

Com a República, a Ilha de Santa Catarina, através da Constituição de 1891, passou a integrar o patrimônio do Estado de Santa Catarina, se tornando, sequencialmente, sede da antiga capitania, da ouvidoria instalada na outrora Desterro, da Província de Santa Catarina e, finalmente, da capital do Estado catarinense (Campos, 2002, p. 56).

A seguir, serão apresentados dois quadros que detalham as concessões de terras públicas em Florianópolis entre 1753 e 1980, incluindo aquelas concedidas pelo Governo de Santa Catarina.

Quadro 1: A concessão de terras públicas em Florianópolis.

REGIME DE TITULAÇÃO	PERÍODO	NÚMERO
SESMARIAS	1753 A 1822	68
REGISTRO DO VIGÁRIO	1854 A 1856	3.536
CONCESSÕES DE TERRAS PÚBLICAS	1904 A 1980	1.098

Fonte: Bragança, 2022.

Quadro 2: Concessão de terras públicas em Florianópolis no Império e na República.

CONCESSÕES DE TERRAS PÚBLICAS EM FLORIANÓPOLIS NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA				
REGISTROS DO VIGÁRIO 1854 a 1856		CONCESSÕES DE TERRAS NA REPÚBLICA 1904 a 1980		
NOME DA FREGUEZIA	NR. DE REG. VIG. 3.536	NOME DO DISTRITO	NR. DE GLEBAS 1.098	ÁREA (milhão de m ²)
NOSSA SRA. DAS NECESSIDADES	732	SANTO ANTÔNIO DE LISBOA	20	0,397
		RATONES	13	4,803
SÃO FR. DE PAULA DE CANASVIEIRAS	663	CANASVIEIRAS	47	15,218
LAGOA	435	LAGOA DA CONCEIÇÃO	131	12,027
		BARRA DA LAGOA	90	1,111
SAO JOÃO BAT. DO RIO VERMELHO	397	SÃO JOÃO DO RIO VERMELHO	55	3,148
		CACHOEIRA DO BOM JESUS	82	2,313
		INGLESES	162	1,866
DESTERRO	331	SEDE (Ilha e Continente)	173	1,426
SANTÍSSIMA TRINDADE	630			
RIO TAVARES	293	CAMPECHE	90	3,531
		PÂNTANO DO SUL	121	9,73
RIBEIRÃO	55	RIBEIRÃO DA ILHA	114	4,115

Fonte: Bragança, 2022.

2.5 Ilha sobre o domínio da União

A problemática acerca das terras da Ilha de Florianópolis foi aprofundada com a Constituição de 1967. O artigo 4º do texto constitucional de 1967 fez retornar, quase um século depois, ao patrimônio da União, parte das terras devolutas antes passadas ao domínio das unidades federadas (Aguiar, 1993, p. 42). Tal artigo, ao considerar as ilhas oceânicas e a plataforma submarina como patrimônio da União, gerou discussão entre diferentes juristas no sentido de considerar igualmente as ilhas costeiras, caso da Ilha de Santa Catarina (Campos, 2002, p. 122).

Não obstante toda essa discussão, no interior da Ilha de Santa Catarina a maioria dos posseiros não solicitou, desde a criação da Lei de Terras em 1850 até os dias atuais, seus títulos de propriedade, possivelmente por desconhecimento das normas jurídicas definidas por esta lei e as que a seguiram ou pelo fato de a terra possuir, para eles, valor de uso e não valor comercial e/ou voltado à especulação (Campos, 2002, p. 124).

Com a vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869 de 11 de janeiro), as entidades de direito público como a Fazenda Pública da União, do Estado e do Município passaram a ser cientificadas por carta, sob pena de nulidade do processo,

no intento de manifestarem interesse nos processos de usucapião em trâmite na referida Vara Cível (Aguiar, 1993, p. 110).

Apoiados na assertiva de que a Ilha de Santa Catarina, mesmo sendo costeira, pertencia à União por estar embutida na expressão "ilhas oceânicas", a Procuradoria da Fazenda Nacional e a Procuradoria da República em Santa Catarina passaram a ingressar nas ações de usucapião da Capital, em que posseiros da ilha objetivavam o título de propriedade. Sob o argumento de que a ilha pertencia à União, os Procuradores da República suscitaram a incompetência da Justiça Estadual para dirimir os conflitos das ações de usucapião de imóveis do interior da ilha, requerendo, assim, a remessa dos autos à Justiça Federal, única para apreciar as causas em que a União for interessada (Aguiar, 1993, p. 93). Nesse sentido, muitos julgados dos Tribunais superiores favoreceram a União Federal, enquanto determinaram que a competência para o processamento de ações de usucapião em terreno de ilhas oceânicas fosse da Justiça Federal. (Aguiar, 1993, p. 94).

Contudo, desde a Emenda Constitucional nº 46, de 2005, que alterou o inciso IV do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, os Ministros do Supremo Tribunal Federal vêm julgando pelo não conhecimento do recurso da Advocacia Geral União em relação ao domínio de área usucapienda no interior da Ilha de Santa Catarina:

Decisão: usucapião”. 3. A Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Roberto Monteiro Gurgel Santos, opina pelo não conhecimento do apelo. 4. Tenho que a insurgência não merece acolhida. É que a Emenda Constitucional nº 46/2005, ao dar nova redação ao inciso IV do art. 20 da Constituição Republicana, excluiu dos bens da União as ilhas costeiras que contenham a sede de Municípios. Pelo que carece a recorrente de legitimidade para requerer o domínio sobre a área usucapienda, localizada na ilha de Santa Catarina, sede do Município de Florianópolis. 5. Precedentes: AIs 454.492, da relatoria da ministra Ellen Gracie; e 505.076, da relatoria do ministro Joaquim Barbosa; bem como REs 341.584, da relatoria do ministro Gilmar Mendes; e 596.853, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski. 6. Incide, de mais a mais, no caso, a Súmula 279 do STF. Isso posto, e frente ao caput do art. 557 do CPC e ao § 1º do art. 21 do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 31 de agosto de 2009. RE 460766; Relator(a): Min. CARLOS BRITTO; Publicação: 15/09/2009. (Supremo Tribunal Federal, 2009).

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, no entanto, refere-se a uma parte das terras que constituem a ilha de Florianópolis, isto é, as terras que se encontram no

seu interior (excluindo aqueles sob o ordenamento do art. 20 da CRFB/88); não se estendendo tal decisão aos terrenos de marinha que serão tratados na seção seguinte.

2.6 Terreno de Marinha

A Ordem Régia de 21 de outubro de 1710 determinou que as sesmarias (terras concedidas pelo governo colonial português para cultivo e ocupação) não deveriam incluir áreas costeiras. Essa medida tinha como objetivo garantir que a faixa litorânea permanecesse livre para qualquer necessidade urgente relacionada ao serviço real e à defesa do território. Em outras palavras, as terras próximas ao mar deveriam estar desocupadas ou sob controle direto da Coroa para que pudessem ser usadas rapidamente em caso de emergência militar ou outras demandas do Império (Maragno, 2023).

Contudo, a primeira delimitação de faixa litorânea foi imposta pela Ordem Régia de 18 de novembro de 1818, que mandou reservar para o serviço público os terrenos até quinze braças (33 metros) da borda do mar, e as áreas a ela acrescidas (Mello, 1996, p. 4).

A Lei de 15 de novembro de 1831, que tratava do orçamento e das despesas para o ano financeiro de 1832-1833, também discorreu, na 14ª ordem do seu artigo 51, sobre os terrenos da faixa litorânea. Pela primeira vez esses terrenos foram mencionados em uma legislação, estabelecendo condições para o seu aforamento como fonte de renda:

(...) 14ª Serão postos à disposição das Câmaras Municipais, os terrenos de marinha, que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Províncias, para logradouros públicos, e o mesmo Ministro na Côrte, e nas Províncias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares aqueles de taes terrenos, que julgarem conveniente, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando também, segundo fôr justo, o fôro daqueles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a eles desde a época da concessão, no que se procederá à arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatório da sessão de 1832, mencionará tudo o que ocorrer sobre este objecto (...) (Brasil, 1831).

Entretanto, a definição do que constitui os terrenos de marinha, especialmente no que tange à medição e demarcação dessas áreas – ao estabelecimento do percentual do foro a ser cobrado dos seus ocupantes e à forma de avaliação desses terrenos – foi dada pela Decisão nº 348, de 14 de novembro de 1832, que estabeleceu:

(...) Art 4.º Hão de considerar-se terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas deste os pontos a que chega o preamar médio (...) (Brasil, 1832).

Porém, a consolidação do conceito de terreno de marinha foi concretizado pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946:

(...) 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 (...)

(...) Art. 3º - São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha (...) (Brasil, 1946).

É relevante sublinhar que a previsão constitucional dos terrenos de marinha foi inaugurada com a Carta Magna vigente, de 1988. As Constituições anteriores não dispunham sobre os terrenos de marinha, estando os mesmos previstos e regulamentados em nível infraconstitucional, de legislação orçamentária e normativo, ou seja, administrativo. Neste sentido, o inciso VII do art. 20 da Constituição de 1988 possui capital importância, pois fundamenta a recepção da base legal anterior a sua promulgação que, por meio do supracitado Decreto-Lei nº 9.760/1946, descreve diversos bens imóveis (ou territórios) de domínio da União, incluindo-se aí o próprio terreno de marinha (Schmitz; Nicolodi; Gruber, 2021).

Para entender a problemática aplicativa das regulamentações normativas dessas áreas é fundamental entender o processo de sua ocupação, que inclui a identificação, demarcação e autorização de uso, garantindo a utilização sustentável e ordenada desses espaços, tema que será abordado na próxima seção.

2.6.1 Processo de regularização de ocupações

Os terrenos de marinha no Brasil têm uma história complexa e significativa, refletindo aspectos importantes da ocupação territorial e do desenvolvimento urbano do país desde o período colonial. Eles possuem grande relevância devido à sua inter-

relação com importantes cidades e diversas capitais estaduais, como no caso de Florianópolis, servindo como locais de residência, trabalho e lazer para milhões de pessoas (Schmitz; Nicolodi; Gruber, 2021).

A regularização das ocupações dos terrenos de marinha, assim como a execução de ações de identificação e demarcação desses imóveis no território nacional, é de competência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 (Brasil, 1998).

Para realizar a regularização perante a SPU, há, basicamente, duas modalidades de uso privativo dos terrenos de marinha que podem ser autorizados: a ocupação ou o aforamento (Giacomolli; Santos, 2023).

Na ocupação, o particular adquire o direito de usar o terreno de marinha mediante o pagamento anual de uma taxa que corresponde a 2% do valor da terra nua ocupada (Giacomolli; Santos, 2023). Como o direito de ocupação concedido ao particular é de natureza pessoal, e não real, a modalidade ocupação, ressalvados os casos de preferência ao aforamento, terá sempre caráter precário, não gerando, para o ocupante, quaisquer direitos sobre o terreno ou a indenização por benfeitorias realizadas, conforme dispõe o § 1º do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.561 de 13 de julho de 1977 (Brasil, 1977).

No aforamento, por sua vez, parte da propriedade do terreno de marinha é transferida ao particular. Essencialmente, o domínio pleno do imóvel é dividido em domínio direto (equivalente a 17% da propriedade, que permanece com a União) e domínio útil (que corresponde aos outros 83%, atribuído ao particular, chamado foreiro). Na constituição do aforamento, a transferência parcial da propriedade pode ser feita sem custo ao particular, caso cumpridas as exigências legais para aforamento gratuito, ou mediante o pagamento de 83% do valor da terra nua. Em ambos os casos, o foreiro ainda deverá pagar a taxa anual correspondente a 0,6% do valor do terreno de marinha. Como envolve a transferência parcial da propriedade (direito real) ao foreiro, o aforamento não pode ser revogado pela administração pública a qualquer momento, oferecendo mais segurança jurídica ao particular do que a inscrição de ocupação. Ainda assim, há hipóteses previstas em lei que podem ocasionar a extinção do foro (Giacomolli; Santos, 2023).

Além da ocupação e do aforamento, também é possível adquirir o domínio pleno dos terrenos de marinha. A aquisição pode ser feita pelos particulares que já estão inscritos em regime de ocupação, por foreiros que detém o domínio útil do imóvel, ou

por aqueles que ainda não regularizaram o uso dos terrenos de marinha sob qualquer modalidade (Giacomolli; Santos, 2023).

Porém, cabe informar que muitas pessoas já haviam adquirido essas áreas por meio de título justo de posse ou propriedade, seja por instrumento particular de compra e venda, seja por escritura pública registrada no cartório de imóveis competente; e só acabam verificando a situação irregular em que se encontram quando dos processos de demarcação desses terrenos, os quais ainda não foram concluídos em diversas regiões litorâneas do país (Giacomolli; Santos, 2023).

A seção seguinte abordará os conflitos demarcatórios relacionados aos terrenos de marinha.

2.6.2 Causas de conflitos demarcatórios

Em muitas áreas urbanas e turísticas, a demarcação dos terrenos de marinha pode levar a conflitos de propriedade, especialmente onde há construções e atividades econômicas consolidadas.

Conforme estabelece o art. 9º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, é de competência da SPU a determinação da posição da linha do preamar médio (LPM) do ano de 1831 (Brasil, 1946). Entretanto, para Lima (2008), os critérios utilizados pela SPU na demarcação dos terrenos de marinha estão baseados em conceitos que levam ao estabelecimento de uma Linha de Preamar Média de 1831 presumida, porque aquele órgão não teria conhecimentos sobre como localizar, atualmente, a linha real de 1831:

Os critérios adotados pelo órgão gestor na demarcação destes bens dominicais ao longo de toda a sua história, baseados em conceitos que levam a uma LPM/1831 presumida, pela falta da adoção de procedimentos técnicos científicos que possibilitam suas demarcações com exatidão e precisão, ferem frontalmente a definição contida na legislação em vigor há quase dois séculos, ocasionando invasão nas propriedades alodiais com as quais se limitam (Lima, 2008).

Para compreender o conflito da presunção estabelecida por Lima (2008), pode-se utilizar o conceito de Coelho Filho (2020), que define os terrenos alodiais como terrenos particulares adjacentes aos terrenos de marinha (Coelho Filho, 2020).

Outra forma de conflito observado por Lima (2002) se relaciona com os fenômenos climáticos: em alguns lugares a linha de costa pode avançar sobre o continente, através da remoção do material que constitui a LPM, em um processo chamado de recuo da linha de costa, popularmente denominado de erosão costeira ou marinha. Em face disso, grande parte da Linha Preamar de 1831 encontra-se abaixo do nível do mar, ou seja, não existe mais (Lima, 2002). Segundo Niebuhr (2004), nessas situações, o terreno de marinha não avança sobre os terrenos alodiais, mas continua onde sempre esteve, a contar da linha da preamar média de 1831, concluindo-se ser o prejuízo da União e não no proprietário do terreno alodial, se houver (Niebuhr, 2004).

Na próxima seção, será discutido o entendimento do STF acerca do domínio dos terrenos de marinha na Ilha de Florianópolis após a promulgação da Emenda Constitucional nº 46/2005.

2.6.3 Decisão do STF sobre Terrenos de Marinha em Florianópolis após a EC nº 46/2005

Através da RE 636199/ES, o Ministério Público Federal recorreu ao STF pretendendo ver reconhecida a inexigibilidade do pagamento de foro, laudêmio e taxa de ocupação tendo em vista o aproveitamento, por particulares, de terrenos de marinha e acrescidos localizados, fundamentando seu pedido com base no fato de o domínio dessas áreas terem sido excluídas da União em face da alteração constitucional promovida pela EC nº 46/2005 (Supremo Tribunal Federal, 2017). Vale destacar que na referida ação ingressaram como *amicus curiae* os Municípios de Florianópolis/SC, Vitória/ES, São Vicente/SP e São Francisco do Sul/SC.

O Tribunal Pleno do STF, por maioria e nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Relatora), apreciando o pedido, sob o Tema 676 da repercussão geral, negou provimento ao recurso e fixou a seguinte tese:

A Emenda Constitucional nº 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios (Supremo Tribunal Federal, 2017).

Encerrada a discussão sobre o domínio dos terrenos de marinha pela União, na próxima seção, serão abordadas as políticas atuais de uso desses terrenos.

2.6.4 Política atual de uso dos terrenos de marinha

A medida mais recente de regulamentação dos terrenos de marinha está na Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. Essa lei estabelece, como principal determinação, a instituição de mecanismos para simplificação e racionalização dos procedimentos de alienação desses terrenos, gerando renda para o poder público e, ao mesmo tempo, desonerando a União da manutenção dos referidos imóveis, desde que o imóvel esteja cadastrado na Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) (Albuquerque e Cunha, 2020). Para tanto, a mencionada lei promove alterações em diversas legislações, incluindo a Lei nº 9.636/98 (Fortini, 2020).

Sobre este aspecto, destaca-se aqui as principais alterações com relação ao tema da pesquisa: a regularização fundiária.

A Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, com alteração do art. 4º da Lei nº 9.636/98, permitiu que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a iniciativa privada, a critério da SPU, pudessem firmar, mediante convênios ou contratos, compromisso com a referida Secretaria para o planejamento, a execução e a aprovação de parcelamentos urbanos e rurais (Brasil, 2020).

As alterações surgidas resguardam o caput do art. 1º da Lei nº 9.636/98 no que dispõe sobre a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda (Brasil, 2020).

Além disso, a Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, com a alteração do §4º do art. 20 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, permitiu que parte da arrecadação dos fundos de investimento criado pelas alienações dos imóveis sobre a gestão da SPU pudessem ter como objeto a realização de programas de regularização fundiária, rural ou urbana de assentamentos informais, com o encargo de que as áreas inseridas nas poligonais dos programas sejam regularizadas e alienadas aos seus ocupantes, sempre que possível.

Encerrando a análise da ocupação das terras em Florianópolis desde o período colonial até os dias atuais, bem como o caótico processo de distribuição dessas áreas, discutir-se-á, no próximo capítulo, os aspectos da posse, cruciais para compreender a situação da regularização fundiária em Florianópolis, que é o objeto desta pesquisa.

3 ASPECTOS DA POSSE

Neste capítulo serão analisados os diversos aspectos da posse, incluindo seu conceito, sua natureza e a sua positivação no Código Brasileiro.

3.1 Conceito de Posse

Com objetivo de conceituar a posse, Tartuce (2022) a apresenta como uma categoria jurídica, baseada em duas correntes teóricas principais: a Teoria Subjetiva, cujo principal idealizador é Friedrich Carl von Savigny, e a Teoria Objetiva, cujo principal expoente é Rudolf von Ihering.

Desta forma, para Savigny, a posse é caracterizada pelo poder físico direto de uma pessoa sobre um bem, acompanhado da intenção de mantê-lo para si e de defendê-lo contra a intervenção ou agressão de quem quer que seja. Esta concepção inclui dois elementos: o *corpus*, que representa o aspecto material da posse, e o *animus domini*, que é a intenção de ser dono do bem. Já Ihering entende que a posse é constituída apenas pela disposição física do bem, dispensando a intenção de ser dono, ou seja, para ele, a posse dispõe apenas do elemento *corpus* (Tartuce, 2022).

Rizzardo (2013) esclarece que, segundo a teoria de Savigny, a diferença entre posse e mera detenção reside na intenção: o possuidor tem o *animus domini*, ou seja, a intenção de ser dono, enquanto o detentor não possui essa intenção. Esta é uma das diferenças conceituais importantes entre as duas teorias da posse, pois, para Ihering, não há distinção entre posse e detenção; ambas refletem a aparência de propriedade (Tartuce, 2022).

Depois de estudar o conceito de posse, é necessário analisar a sua natureza, o que será abordado na próxima seção.

3.2 Natureza da posse

Quanto a sua natureza, Arnaldo Rizzardo (2013) esclarece que a posse pode ser apenas um fato ou um fato com um direito preexistente. Isto é, algumas posses derivam de um direito existente, como no caso do locatário; outras são situações de fato, como na ocupação por abandono, invasão ou apreensão. Nessas situações, a posse é relativa e

pode ser exercida apenas contra terceiros, não contra o proprietário, até que se complete a prescrição aquisitiva, independentemente de eventuais vícios (Rizzardo, 2013, p. 28).

Para Costa (2024), a posse é um fato jurídico que gera direitos subjetivos e é essencial para o exercício de direitos de propriedade e outros direitos reais e obrigacionais. Ela é tanto um instrumento para esses direitos quanto um direito subjetivo autônomo com valor econômico próprio. A natureza da posse pode ser derivada de direitos reais (como propriedade ou usufruto) ou de direitos obrigacionais (como locação ou comodato). Embora não seja categorizada como um direito real típico no Código Civil, a posse é fundamental para a manifestação dos direitos reais e possui características de um direito *erga omnes* (Costa, 2024).

3.3 Posituação da posse no Código Civil

Rizzardo (2013) destaca que o conceito de posse defendido por Ihering foi adotado pelo Código Civil Brasileiro de 1916 no art. 485, e foi seguido pelo Código Civil de 2002 no art. 1.196, que repete a conceituação de possuidor de forma mais sintética, excluindo a expressão "ao domínio": considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Após abordar os aspectos da posse, serão apresentados, no próximo capítulo, os elementos essenciais da propriedade para o estudo desta pesquisa.

4 ASPECTOS DA PROPRIEDADE

4.1 A origem da propriedade

Numa contextualização histórica, a propriedade individual adveio como consequência natural da dissipação de grupos ou da divisão dos seus membros, tornando-se mais consolidada quando os indivíduos se estabeleceram definitivamente em determinadas regiões (Rizzardo, 2013).

Deboni (2010) explica que a propriedade, como um direito humano, é uma das mais antigas prerrogativas da humanidade, evoluindo ao longo do tempo com as mudanças sociais e históricas:

Nas antigas legislações já se reconhecia um direito subjetivo à propriedade, decorrente da capacidade de acumular riquezas. Essa sistematização normativa ganhou destaque especialmente no direito romano, mas já se vislumbrava em outras sociedades, como as mesopotâmicas, hebraicas e gregas (Deboni et al, 2010).

A fim de explicar sua origem, Rizzardo (2013), em primeiro momento, destaca duas teorias da propriedade: na teoria da ocupação afirma que a propriedade surge pela primeira ocupação de uma coisa sem dono – *res nullius* –, mas o autor critica a falta de base jurídica neste ato inicial; na teoria da lei, apoiada por Montesquieu e outros do século XIX, sustenta que a propriedade existe porque é garantida pela lei, contudo aponta a fragilidade dessa teoria, argumentando que a propriedade não deixaria de existir se a lei mudasse, apenas continuaria sendo regulada por ela.

Por fim, Rizzardo (2013) afirma que a teoria que melhor fundamenta a concepção de propriedade é a da natureza humana, baseada no direito natural. Segundo o autor, esta teoria antecede o direito positivo, pois, antes de sua existência, as pessoas não precisavam da lei, mas viviam espontaneamente, cumprindo os ditames da natureza, impondo os procedimentos de acordo com as necessidades. Desta forma, a propriedade teria nascido pelo direito natural, sendo respeitada sem a necessidade de uma lei para garanti-la.

Ribeiro (2016) argumenta que a origem da propriedade, segundo o pensamento de John Locke, teria surgido de um direito natural de origem divina, fundamentado pelo

trabalho humano. Para o autor, essas ideias lançadas por Locke foram reinterpretadas ao longo do tempo:

Possibilitou-se, através das transformações da sociedade e, conseqüentemente, do direito, que a propriedade tivesse uma melhor regulação. O Estado passou, de outra feita, a adotar uma posição mais ativa, intervindo para que aquela “propriedade ilimitada” que Locke verificou não perpetuasse sem que nenhuma atitude política ou regulação jurídica fosse imposta (Ribeiro, 2016).

Mota (2019) complementa esse pensamento ao afirmar que, com as declarações de direitos da Virgínia, em 1776, e da França, em 1789, a propriedade passou a ter a proteção do estado moderno. Essas proteções foram logo incorporadas às novas constituições, elaboradas pelo senso dos cidadãos, cujos comandos deveriam ser observados tanto por estes quanto pelo Estado e seus agentes. Como resultado imediato das revoluções liberais burguesas, o reconhecimento da propriedade como direito subjetivo da pessoa tornou-se, na perspectiva liberal e individual, focado nas posições jurídicas atribuídas ao proprietário e nos deveres dos não proprietários em respeitá-las (Mota, 2019, p. 44).

Logo, a propriedade foi naturalmente concedida ao ser humano para suprir suas necessidades e as de sua família. Por essas razões, devido à sua função social e ao serviço que oferece às sociedades, a existência jurídica da propriedade passa a ser plenamente justificada (Diniz, 2014, p. 132).

Após abordar a origem da propriedade, na próxima seção será discutido o conceito de propriedade em detalhes.

4.2 Conceito de propriedade

A discussão sobre o conceito de propriedade será iniciada pela perspectiva do domínio, que vai além da mera posse física, implicando controle, autoridade e influência sobre algo.

Segundo Diniz (2014), a palavra "propriedade" origina-se de *proprius*, que se refere ao que pertence a uma pessoa. Também pode derivar de *dominium*, indicando todos os pertences do senhor da casa.

A fim de aprofundar o tema, trazemos o conceito de propriedade que Tartuce (2015) menciona em sua obra sobre o pensamento de Caio Mário da Silva Pereira:

(...) a propriedade mais se sente do que se define, à luz dos critérios informativos da civilização romano-cristã. A ideia de ‘meu e teu’, a noção do assenhoreamento de bens corpóreos e incorpóreos independe do grau de cumprimento ou do desenvolvimento intelectual. Não é apenas o homem do direito ou o *business man* que a percebe. Os menos cultivados, os espíritos mais rudes, e até crianças têm dela a noção inata, defendem a relação jurídica dominial, resistem ao desapossamento, combatem o ladrão. Todos ‘sentem’ o fenômeno propriedade (Tartuce et al., 2015, p. 701).

Tartuce (2015) explica que há um pensamento doutrinário que diferencia os conceitos de propriedade e domínio, destacando-o:

O domínio é instrumentalizado pelo direito de propriedade. Ele consiste na titularidade do bem. Aquele se refere ao conteúdo interno da propriedade. O domínio, como vínculo real entre o titular e a coisa, é absoluto. Mas, a propriedade é relativa, posto ser intersubjetiva e orientada à funcionalização do bem pela imposição de deveres positivos e negativos de seu titular perante a coletividade. Um existe em decorrência do outro. Cuida-se de conceitos complementares e comunicantes que precisam ser apartados, pois em várias situações o proprietário – detentor da titularidade formal – não será aquele que exerce o domínio (Tartuce et al., 2015, p. 704).

Apesar disso, Tartuce (2015) entende que os conceitos de propriedade e de domínio são muito próximos, não se justificando, metodologicamente, as diferenciações ora expostas.

Rizzardo (2013) enfatiza que o conceito de propriedade e tudo o que ele representa constitui o mais amplo direito real, sendo um direito fundamental do ser humano.

O direito de propriedade, mencionado anteriormente, é reconhecido como um dos direitos fundamentais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme descrito no caput do artigo 5º e no inciso XXII, transcrito abaixo:

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

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade; (Brasil, 1988).

Destarte, o direito de propriedade foi incorporado pelo Código Civil Brasileiro, sendo que no Código Civil de 2002, o conceito de propriedade foi relacionado a quatro atributos, conforme previsto no caput do artigo 1.228: "O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha" (Brasil, 2002).

De acordo com Scavone (2020), o primeiro deles é o direito de usar, que permite ao proprietário extrair as vantagens naturais da coisa, sem alterar sua substância. Em seguida, temos o direito de fruir, que possibilita ao proprietário obter os frutos ou produtos gerados pela coisa, como no caso do recebimento de aluguéis ao locar uma casa. O terceiro atributo é o direito de reaver a coisa de quem a detenha ou possua injustamente, garantindo ao proprietário a possibilidade de reivindicar seus direitos quando necessário. O quarto atributo da propriedade, relacionado ao exercício de dispor dela, embora aparente em conceder um poder ilimitado, é, na verdade, mitigado pela sua função social. A lei impõe restrições a esse exercício de poder por meio da função social da propriedade, garantindo que seu uso esteja alinhado com o interesse coletivo (Scavone, 2020, p. 61-64).

Concluído a discussão sobre o conceito de propriedade e seus atributos, o próximo capítulo abordará a função social do imóvel. Serão explorados os princípios constitucionais que equilibram os direitos individuais de propriedade com o interesse social, assegurando que o uso da propriedade contribua para o bem-estar da sociedade.

5 DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE

Para Sabino (2022), a Constituição Federal de 1988 consagra a moradia como um direito social intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana. Segundo o autor, a moradia é um direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 26/00. Declara, ainda, que este direito tem relação com o artigo 1º, III, da Constituição Federal, ao dispor que o Brasil tem como um dos "fundamentos" a "dignidade da pessoa humana". Para ele, o artigo 3º, III, também do texto constitucional, reforça esse mandamento ao constituir como um dos objetivos fundamentais do Brasil "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (Sabino, 2022, p. 52).

Sabino também deixa claro o direito de propriedade resguardado pela Constituição Federal de 1988:

Estabelece o artigo 5º, XXII e XXIII, da Constituição Federal que 'é garantido o direito de propriedade', mas 'a propriedade atenderá a sua função social'. De acordo com o artigo 170, II, III e VII, da Constituição Federal, 'a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social', observados, entre outros, os princípios da 'propriedade privada', da 'função social da propriedade' e da 'redução das desigualdades regionais e sociais' (Sabino, 2022, p. 53).

Assim, o direito de propriedade, que abrange os exercícios de uso, gozo e disposição, está intrinsecamente ligado à sua função social. No entanto, é necessário compreender qual é, de fato, a função social da propriedade. Sabino (2022) explica que o direito de usar, usufruir e dispor livremente da propriedade condiciona o exercício adequado da própria propriedade, o qual deve estar voltado às finalidades econômicas e sociais de seu uso, com respeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, histórico e artístico.

Para Maurício Jorge Pereira Mota, autor da obra *Intervenção do Estado no Domínio Urbano* (2019), a função social é um elemento que integra a própria estrutura do direito de propriedade de tal modo que dela resultam deveres e obrigações ao titular do bem; desta forma a função social se liga antes ao bem do que o direito de propriedade em si:

A função social da propriedade se liga à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica. Isto significa que independe de quem detenha

o título jurídico de proprietário. Os bens, no seu sentido mais amplo, as propriedades, genericamente consideradas, é que estão submetidas a uma destinação social, e não o direito de propriedade em si mesmo. Assim, a função social da propriedade se realiza mediante atos concretos, de parte de quem efetivamente tem a disponibilidade física dos bens, ou seja, do possuidor, seja ele titular do direito de propriedade ou não, seja ele detentor ou não de título jurídico a justificar sua posse. Portanto o direito de propriedade não é um absoluto formal, mas só se justifica se a ele é dado um uso social e na medida dessa justificação, mormente naquela classe de bens que não se destina primordialmente ao mercado.

A função social da propriedade impõe o exercício dos bens a interesses extra proprietários, como interesses sociais e ambientais. Isto porque, os bens embora tenham titularidades específicas (públicas ou particulares), por exemplo, em seu aspecto ambiental são de utilização comum de todos", o que se coaduna com sua natureza de direito difuso (Mota, 2019, p. 54).

A análise de Mota (2019) sobre a função social da propriedade e da posse traz uma distinção importante entre esses dois institutos no contexto jurídico. Segundo o autor, a propriedade encontra-se sujeita à função social a que se destina. Isso significa que, para Mota, a propriedade privada não seria um direito absoluto e deveria ser exercida de acordo com os interesses coletivos e sociais. A propriedade deveria atender a uma função social, contribuindo para o bem-estar da comunidade e não apenas servindo aos interesses individuais do proprietário. Já a posse, para o citado autor, seria a expressão direta da função social do bem. Isso sugere que a posse, em si mesma, já estaria alinhada à ideia de função social. A pessoa que exerce a posse de um bem estaria, implicitamente, cumprindo um papel social ao utilizar e administrar esse bem de maneira que atenda às suas necessidades sociais e econômicas.

Esse pensamento vai ao encontro da Teoria Sociológica da Posse, cujo precursor é Raymond Saleilles. Para Saleilles, segundo Goulart (2015, p. 659), a posse é entendida como um instituto jurídico autônomo em relação à propriedade, e merece ser protegida de forma definitiva e individualizada, pois se trata de uma ferramenta de acesso aos direitos fundamentais de trabalho e moradia.

Goulart (2015) explica que a Constituição Federal de 1988, em diversos dispositivos, acolhe a função social da posse:

A CRFB/88 traz diversas promessas relativas a direitos individuais e sociais alcançáveis por meio da posse funcionalizada, que é uma perspectiva diversa daquelas trazidas pelas teorias de Savigny e de Ihering. A ordem constitucional, que prevê uma sociedade solidária e tem compromisso com a dignidade da pessoa humana, enxerga a posse pelo viés social e autônomo ao direito de propriedade. A

desigualdade que assola o país pode ser minorada, utilizando-se da posse como instrumento de facilitação dos direitos à moradia e de trabalho (Goulart, 2015, p. 661).

Essa distinção entre posse e propriedade em relação a função social, referente a teoria sociológica da posse apresentada acima, é significativa no campo do direito porque realça a importância de considerar os interesses sociais e coletivos tanto na gestão da propriedade quanto na posse dos bens. Conforme observado acima, enquanto a propriedade precisa ser orientada para cumprir uma função social, a posse já é vista como um exercício prático dessa função.

Ademais, o Enunciado nº 492, aprovado pela V Jornada de Direito Civil, de 2011, já reconhece a função social da posse: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela” (Brasil, 2011).

Por fim, observa-se que tanto na análise de Mota (2019) quanto na teoria sociológica de Saleilles, sublinha-se a necessidade de uma abordagem mais social e comunitária no manejo dos bens em vez de uma visão puramente individualista e proprietária. Percebe-se que isso reflete uma tendência no direito contemporâneo de equilibrar os direitos individuais de propriedade com as exigências e necessidades da sociedade em geral.

Realizados os estudos e análises dos aspectos da posse e da propriedade, bem como da evolução histórica da ocupação do Município de Florianópolis/SC, no próximo capítulo realizar-se-á a análise do processo de regularização fundiária como instrumento de aplicação da função social no Município de Florianópolis/SC.

6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FLORIANÓPOLIS

6.1 Histórico e Desenvolvimento da Regularização Fundiária Urbana no Brasil

No contexto do desenvolvimento urbano no Brasil, a regularização fundiária emerge como um tema crucial, cuja compreensão não pode prescindir de uma análise histórica. A trajetória da regularização fundiária no país é marcada por desafios, conquistas e transformações significativas que refletem as complexidades sociais, políticas e econômicas da realidade urbana brasileira. Nesse sentido, é fundamental investigar e contextualizar as diversas abordagens e políticas adotadas ao longo do tempo para enfrentar a questão da informalidade urbana e garantir o acesso à terra e à moradia digna para a população. Jamilson Lisboa Sabino em sua obra, *Tratado de Regularização Fundiária Urbana*, destaca que:

O primeiro diploma legal no Brasil a dispor sobre a regularização de terrenos ocupados foi a Lei das Terras Devolutas (Lei nº 601/1850), que previu, em seu artigo 3º, §4º, que são terras devolutas as que não estiverem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei. O artigo 5º dessa mesma lei previu que serão legitimadas as posses mansas e pacíficas por ocupação primária ou recebidas do primeiro ocupante, desde que fossem destinadas ao cultivo e morada do posseiro (Sabino, 2022, p. 22).

Como afirma Sabino, a regularização fundiária foi instituída ainda no período imperial, com a promulgação da Lei das Terras Devolutas (Lei nº 601/1850), evidenciando a preocupação histórica do Estado brasileiro com a questão fundiária. Contudo, Sabino ressalta que o Estado somente voltou a se preocupar com a regularização fundiária mais de cem anos depois, com a Lei nº 6.766/79, através de dispositivos contidos nos artigos 37 a 49; e, ainda assim, essa lei tratou de regularizar apenas loteamentos:

Enquanto a Lei nº 601/1850 instituiu a legitimação de posse dos ocupantes, a Lei nº 6.766/79 era voltada à regularização dos loteamentos implantados com base em um projeto organizado em lotes e comercializados por seu proprietário ou por quem assim tenha se apresentado. Não havia uma política para regularização das comunidades, bairros e vilas clandestinos ou irregulares, formados de forma aleatória e desorganizada ao longo dos anos (Sabino, 2022, p. 22).

Segundo Sabino, somente com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), através de seu artigo 2º, inciso XIV, o Estado previu como diretriz geral de política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais vigentes. Segundo o autor, outra lei surgiu (Lei nº 11.977/09 - Programa Minha Casa, Minha Vida), trazendo, em alguns artigos, dispositivos de regularização fundiária, mas sem muita eficácia; até a atual Lei nº 13.465/2017, que agora denomina os terrenos ocupados ilegalmente como "núcleo urbano informal consolidado" (Sabino, 2022, p. 23).

Definir a regularização fundiária urbana é essencial para compreender os processos de legalização de assentamentos informais nas áreas urbanas. Na interpretação do art. 9º da Lei nº 13.465/2017, Sabino procura conceituar a regularização fundiária urbana como o instrumento de política urbana destinado a promover medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes (Sabino, 2022, p. 21). A partir desse conceito, Sabino ressalta a importância da implementação efetiva dessas medidas para garantir a concretização da dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana e o respeito à ordem pública somente podem estar presentes de modo completo se a regularização envolver um conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas que tornem o assentamento irregular um bairro ou empreendimento equipado com abastecimento de água, fornecimento de energia domiciliar, drenagem de águas públicas, esgotamento sanitário e equipamentos comunitários. A simples abertura de matrículas individuais com o reconhecimento dos direitos reais dos ocupantes é insuficiente para atender ao propósito da Lei nº 13.465/2017 (Sabino, 2022, p. 21).

Discorrido sobre o desenvolvimento da regularização fundiária urbana no Brasil, nota-se a evolução de leis e políticas destinadas a formalizar assentamentos informais e garantir moradia digna à população. Na próxima seção, serão abordados os aspectos da regularização fundiária urbana em Florianópolis.

6.2 Aspecto da Regularização Fundiária Urbana no Município de Florianópolis

Para entender o atual programa de regularização em Florianópolis se faz necessária: a) a compreensão dos desdobramentos iniciais da regularização fundiária no município, impulsionados pela necessidade de mitigar as ocupações em áreas de risco; b) o papel do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) com o propósito de cumprir as diretrizes da Lei nº 13.465/2017; c) e o exame de dados do diagnóstico da ocupação de núcleos urbanos informais na Capital de Santa Catarina. Esses temas serão abordados nas próximas seções.

6.2.1 Regularização Fundiária Urbana Inicial em Florianópolis: Segurança em Áreas de Risco

As primeiras iniciativas de regularização fundiária urbana na capital de Santa Catarina, conforme informações do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF (2019), foram caracterizadas por intervenções pontuais, emergenciais e descontínuas. Essas ações, realizadas através de programas como Habitar Brasil/O.G.U, Habitar Brasil/BID e do Projeto Bom Abrigo, iniciados na década de 90, tinham como objetivo garantir a integridade física dos moradores de áreas de risco, principalmente, os localizados em áreas alagadas, nas encostas de morro e na margem da via expressa (BR-282) que dá acesso à Capital, por meio de remanejamento e reassentamento (IPUF, 2002).

Em decorrência dos programas desenvolvidos na época foram executados projetos, como: Conjunto Habitacional Vila União, com 159 habitações para atender famílias vítimas da enchente de 1995 e famílias removidas das margens da Via Expressa (BR 282); Conjunto Habitacional Vila Cachoeira, localizado no Bairro Saco Grande, com 205 habitações para atender famílias removidas da Via Expressa (BR 282), Região Chico Mendes, com 140 moradias, e Conjunto Abraão, no Continente, com 177 unidades habitacionais, atendendo famílias removidas da Via Expressa (BR 282) (Silva, 2008, p. 49).

Preocupado com a ocupação irregular em torno do Maciço do Morro da Cruz, a câmara de vereadores de Florianópolis aprovou a proposta de alteração do zoneamento daquela região. Esta mudança foi oficializada pela Lei Complementar nº 207/2005, de 20 de dezembro de 2005, que visava a criação de Zonas Especiais de Interesse Social

(ZEIS). Essa lei abrangeu 17 comunidades de baixa renda assentadas irregularmente nessas áreas.

Figura 1: Comunidades do Maciço do Morro da Cruz.



Fonte: Ruchaud, 2015.

Conforme disposto no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 207/2005, o Plano Diretor da Capital passa a seguir as normas especiais aplicadas à regularização fundiária:

Art. 1º (...) § 1º As ZEIS são áreas ocupadas por assentamentos habitacionais populares onde se aplicam normas específicas para regularização fundiária, urbanização e edificação, as quais se superpõem às normas gerais do Plano Diretor.

Art. 1º (...) § 3º As ocupações em áreas de APPs só poderão ser regularizadas através de sua adequação legal (Florianópolis, 2005).

Em face dessa alteração, o Poder Executivo Municipal recebeu autorização para realizar projetos de regularização fundiária, urbanística e de edificação nas Zonas Especiais de Interesse Social do Maciço do Morro da Cruz, conforme estabelecido no art. 3º da Lei Complementar nº 207/2005, o que inclui obras de mitigação das áreas de risco de suas encostas. Adicionalmente, também foi autorizada a realocação de

moradores das áreas de risco dessa região, conforme previsto no §2º do mesmo artigo da referida lei.

Para auxiliar o Poder Executivo na identificação das áreas de risco, em 2006, o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (Ceped) elaborou o Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis. Esse plano identificou o risco de escorregamento em 35 assentamentos precários localizados no Maciço do Morro da Cruz, Costeira do Pirajubaé, Saco Grande, Coqueiros e Continente (Saito, 2011, p. 49).

Em 2006, a Prefeitura de Florianópolis, com apoio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, iniciou a execução de projetos de infraestrutura nos assentamentos irregulares em área de risco, dentre eles obras de drenagem, contenção de encostas, prevenção ao risco de deslizamento e recuperação ambiental de área degradada (Soares, 2011, p. 95).

Cabe destacar que em paralelo à ZEIS, em 2005, através da Lei nº 6.893, de 08 de dezembro de 2005, o Município de Florianópolis criou o Parque Urbano do Maciço do Morro da Cruz. A ideia era de preservar as áreas verdes ainda presentes do MMC e servir como "barreira" às novas ocupações irregulares (Saito, 2011, p. 43).

Figura 2: Vista aérea do Maciço do Morro da Cruz.



Fonte: Saito (2006).

Após discutir os fatores que deram origem às primeiras regularizações fundiárias urbanas na Capital, na próxima seção, serão analisados os motivos que levaram o Município de Florianópolis a adotar programas de regularização fundiária, alinhando-se às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.465/2017.

6.2.2 Acordo do Município de Florianópolis com o MPSC visando o cumprimento da Lei nº 13.465/2017

Apesar de legislações anteriores, como o Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.977/2009, tratarem de políticas de regularização fundiária, o Município de Florianópolis não demonstrou interesse até então em implantar um programa efetivo de regularização de núcleos informais em seu território. E muito embora a Lei nº 13.465/2017 estabeleça diretrizes claras para a regularização de núcleos urbanos informais, o município vinha demonstrando uma falta de compromisso em transformar essas diretrizes em ações concretas.

Contudo, em 21 de maio de 2019, o Município de Florianópolis firmou acordo com o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) e se comprometeu a elaborar um diagnóstico da ocupação e a promover a regularização fundiária urbana, com base na Lei nº 13.465/2017, de 131 núcleos urbanos informais, decorrentes ou não de parcelamentos clandestinos ou irregulares do solo urbano, que são objeto de ações civis públicas e inquéritos civis promovidos pela 28ª e a 32ª Promotorias de Justiça da Comarca da Capital, ambas com atuação na área urbanística e de meio ambiente (MPSC, 2019).

O acordo abrange núcleos urbanos informais consolidados, assim entendidos os resultantes da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, edificados até 22 de dezembro de 2016 e de difícil reversão. Esta avaliação considera o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem observadas pelo município (MPSC, 2019).

Ainda conforme o MPSC (2019), o acordo visa solucionar uma série de litígios valendo-se da Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes.

A partir desse momento, a Prefeitura Municipal de Florianópolis inicia um estudo sobre as ocupações irregulares existentes em seu território, bem como adota uma política pública para promover a regularização fundiária urbana, com criação de programa específico e permanente acerca do tema. Na próxima seção, essa nova abordagem será analisada e alguns dados apresentados no diagnóstico das ocupações irregulares elaborado pelo município serão revisados.

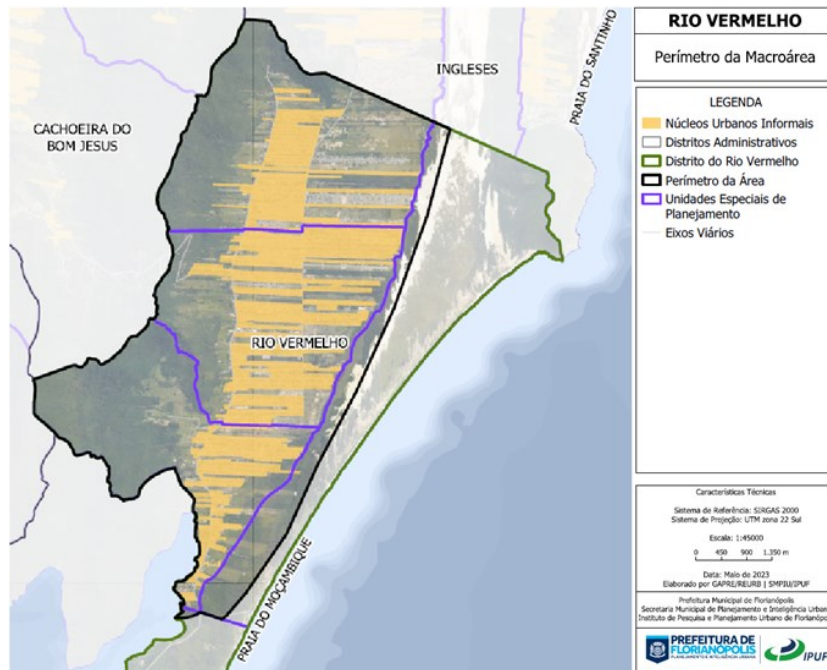
6.2.3 Levantamento de Dados de Núcleo Urbanos Informais (NUI) em Florianópolis

Uma parte significativa do território do município foi urbanizada de maneira irregular, sem seguir os procedimentos de parcelamento, resultando na falta de áreas públicas e na ausência de infraestrutura adequada. Em resposta a essa situação, em 2023, a Câmara Municipal de Florianópolis revisou o Plano Diretor, aprovando a Lei Complementar nº 739, de 04 de maio de 2023. Essa revisão teve como uma das justificativas o fato de que o plano anterior não teria apenas falhado em enfrentar os problemas de parcelamento do solo em Florianópolis, mas também contribuído para o agravamento desses problemas (IPUF, 2023, p. 16).

De acordo com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), 44,42% da área urbanizável do município é irregular devido à quantidade de parcelamentos clandestinos. Essa urbanização irregular resultou na ausência de destinação para áreas verdes e institucionais. Atualmente, apenas 1,11% das zonas urbanas do município são destinadas a áreas verdes, enquanto o ideal seria, pelo menos, 10% no distrito sede e 20% nos demais distritos (IPUF, 2023, p. 16).

Na figura abaixo, extraída dos dados apresentados no Programa Floripa Regular da Prefeitura de Florianópolis, instituído pelo Decreto nº 25.378, de 2023, observa-se a área destacada em amarelo, que abrange quase toda a extensão urbana do Distrito do Rio Vermelho. Esta área é majoritariamente ocupada por núcleos urbanos informais.

Figura 3: Adaptada do site da Prefeitura de Florianópolis/SC - Floripa Regular.



Fonte: IPUF - Distrito São João do Rio Vermelho, 2023 – Adaptada pelo autor.

Conforme os dados fornecidos pelo Estudo Global dos Distritos e Impactos na Infraestrutura Urbana e Comunitária elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) para apoiar a revisão do Plano Diretor da Capital, 81,84% da área urbana do Distrito do Rio Vermelho é composta por NUI (Núcleo Urbano Informal) (IPUF, 2023).

Com o objetivo de facilitar a compreensão dessas informações, realizou-se uma análise dos dados fornecidos no mencionado estudo, os quais foram inseridos no quadro a seguir, a fim de apresentar os percentuais das áreas urbanas dos distritos de Florianópolis afetadas pelos núcleos urbanos informais.

Quadro 3: Porcentagem de Áreas Urbanas Afetadas por Núcleos Urbanos Informais nos Distritos.

DISTRITO	% DE ÁREA DE NUI EM RELAÇÃO À ÁREA URBANA DO DISTRITO (ANO 2022)	ÁREAS ZEIS e AEIS DO DISTRITO	
		ZEIS (%)	AEIS (%)
RIBEIRÃO DA ILHA	35,98%	0,14%	4,76%
CANASVIEIRAS	16,58%	0,02%	5,31%
SÃO JOÃO DO RIO VERMELHO	81,84%	0,01%	12,16%
CACHOEIRA DO BOM JESUS	48,37%	0,08%	7,56%
SANTO ANTÔNIO DE LISBOA	16,26%	0%	0%
LAGOA DA CONCEIÇÃO	38,39%	0%	0%
BARRA DA LAGOA	51,46%	0%	0%
PÂNTANO DO SUL	42,98%	0%	0%
SEDE INSULAR	17,49%	4,09%	8,77%
INGLESES DO RIO VERMELHO	66,35%	4,09%	0%
SEDE CONTINENTAL	5,21%	4,16%	9,80%
RATONES	34,09%	4,16%	0%
CAMPECHE	71,80%	0,13%	15,70%

Fonte: Autor, 2024.

No Quadro 3, o Distrito de Rio Vermelho destaca-se pela maior extensão de assentamentos informais, ao passo que na Sede do Continente identifica-se a menor área urbana ocupada por esses assentamentos.

No mesmo quadro foram incluídas outras informações importantes para compreender o cenário da regularização fundiária que se apresenta na Capital. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) informadas acima são áreas ocupadas irregularmente por assentamentos de baixa renda, caracterizadas por sua precariedade habitacional, urbanística e de titularidade da posse de terra, bem como por necessidades de ações de desenvolvimento social (IPUF, 2023). Uma das condições para se enquadrar em tal área, com a finalidade de regularização fundiária, é que a renda familiar seja igual ou inferior a três salários mínimos, conforme dispõe o inciso I do art. 213 do Plano Diretor de Florianópolis.

Desta forma, a área ZEIS permite que seus ocupantes sejam enquadrados no Reurb de Interesse Social (Reurb-S), isentando seus beneficiários de custas e emolumentos cartoriais, judiciais, bem como das despesas com serviços técnicos, obras e equipamentos necessárias para a implementação da regularização do núcleo urbano informal, conforme previsto nos dispositivos (§1º do art. 13; I, §1º, §2º, art. 33; art. 37;

art. 37-A) da Lei nº 13.465/2017, além de outros benefícios estabelecidos na referida lei.

Conforme pode-se perceber no Quadro 3, as áreas ZEIS são extremamente reduzidas. Desta forma, as demais áreas de núcleos urbanos informais somente poderão ser enquadradas no Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), conforme o inciso II do art. 13 da Lei nº 13.465/2017 (Lei de Reurb) (Brasil, 2017); isto é, a prefeitura, os órgãos e demais entes não arcarão com os custos do processo de regularização fundiária dessas áreas, mas sim seus beneficiários, podendo, desta forma, desestimular o seu interesse pela regularização da maior parte dos assentamentos informais no município.

Já as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são áreas não edificadas e/ou subutilizadas sobrepostas às zonas urbanas (art. 217 do Plano Diretor da Capital) e poderão ser enquadradas como ZEIS quando utilizadas para implementação de projetos de habitação de interesse social, nos termos do art. 219 do Plano Diretor do Município). Contudo, conforme mostra o Quadro 3, essas também são áreas muito reduzidas nos distritos de Florianópolis.

As análises mencionadas acima proporcionaram uma visão significativa sobre a amplitude dos núcleos urbanos informais na capital de Santa Catarina; agora, na próxima, seção, serão discutidas as políticas de regularização fundiária urbana desenvolvidas em Florianópolis.

6.3 Política de Regularização Fundiária aplicada no Município de Florianópolis

Este subcapítulo tem como objetivo estudar a política atualmente aplicada para a implementação e concretização da regularização fundiária urbana na capital de Santa Catarina. Para isso, serão analisados os papéis de diversos atores envolvidos nesse processo, abordando seus desafios e contribuições.

6.3.1 Regularização Fundiária Urbana promovida pelo Município

Como já discorrido na seção 6.2.2, a partir de 2019 o Município de Florianópolis começou a se preocupar com a instrumentalização do processo de regularização fundiária urbana em seu território, com objetivo de cumprir as diretrizes traçadas pela Lei nº 13.465/2017.

A primeira mudança desse comportamento, percebida na presente análise, foi a elaboração da Instrução Normativa nº 01/2019/DILIC/FORAM. Esta norma disciplinou, no âmbito do município, os estudos técnicos ambientais que fazem parte do projeto de regularização fundiária urbana, tanto na modalidade social como na específica, estabelecida na Lei Federal nº 13.645/2017 e no Decreto Federal nº 9.340/2018, quando o núcleo urbano informal incidir total ou parcialmente em Área de Preservação Permanente (APP), Unidade de Conservação de Uso Sustentável e em Área de Proteção de Mananciais.

No dia 4 de maio de 2023, a Câmara de Vereadores aprovou a inclusão de diversos dispositivos no Plano Diretor da Capital para implementação da regularização fundiária. Dentre eles, destaca-se a inclusão do § 4º no seu art. 192, para incorporar as ruas dos núcleos urbanos informais, de áreas consolidadas, ao domínio do município. Com isso, mais de mil ruas passaram a ser reconhecidas oficialmente como parte do sistema viário do Município de Florianópolis (Florianópolis, 2023). Para regulamentar essa ação, foi editado o Decreto nº 25.178, também em 4 de maio de 2023.

Ainda, no Plano Diretor da Capital, foi alterado, em 2023, o artigo 251, mantendo a conceituação da regularização fundiária, porém excluindo seu parágrafo único e, integralmente, o artigo 252, para se adequar à Lei nº 13.465/2017 (Lei de Reurb).

Em 2023, houve um avanço significativo na normatização da regularização fundiária urbana na Capital. No dia 6 de junho, foi editado o Decreto nº 25.378/2023, que instituiu o programa municipal de regularização fundiária urbana denominado "Floripa Regular". Este decreto regulamenta os processos e procedimentos administrativos de regularização fundiária urbana, conforme a Lei Federal nº 13.645/2017. Para implementar essa regulamentação e organizar a tramitação dos processos da Reurb Municipal, foi criada uma Comissão Técnica e elaborada a Instrução Normativa PMF/GAPRE/REURB nº 001/2023.

Por fim, para atender ao disposto no inciso III, do art. 2º do Decreto nº 25.378/2023, em agosto de 2023, a Prefeitura de Florianópolis lançou edital de chamamento público nº 310/SMLCP/SULIC/2023, para credenciamento de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos, para prestação de serviços de regularização fundiária no Município de Florianópolis.

Cabe destacar que somente as pessoas jurídicas credenciadas podem realizar o requerimento de processo administrativo de regularização fundiária em favor dos

beneficiários, conforme art. 28, §§1º e 2º, do citado decreto. Porém, ao autor desta pesquisa, tal exigência viola o dispositivo da Lei nº 13.465/2017, já que em seu art. 14, além do Ministério Público, os próprios beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente, poderão requerer a regularização fundiária:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro (Brasil, 2017).

Como se pode observar, houve uma grande mudança na política adotada pelo Município de Florianópolis. No entanto, como é recente a implantação dessas normativas, ainda é cedo para analisar seus resultados, quantitativos e qualitativos, em prol dos beneficiários do processo de regularização fundiária urbana.

Após analisadas as ações realizadas pelo Município de Florianópolis para implementar seu programa de regularização fundiária urbana, na próxima seção serão estudadas as ações desenvolvidas pela SPU para promover a Reurb na Capital.

6.3.2 Regularização Fundiária Urbana promovida pela SPU

Através da Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) também adotou procedimentos para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais em áreas de domínio da União, especialmente nos terrenos de marinha, a fim de cumprir o disposto no art. 83 da Lei nº 13.465/2017:

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

Nesta análise, destacam-se alguns pontos interessantes apresentados pela Portaria nº 2.826/2020 da SPU. O primeiro deles é que essa norma permite a regularização fundiária de Interesse Social (Reurb-S) em áreas da União para famílias beneficiárias com uma faixa de renda mais ampla em comparação à Lei de Reurb (Lei nº 13.465/2017), visto que a referida portaria atende famílias com renda de até 5 salários mínimos. Em contraste, o Decreto Municipal nº 25.378/2023 da Capital impõe um limite de renda menor, conforme estabelecido pela Lei de Reurb, restringindo o Reurb-S a famílias com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos.

Outro ponto em destaque é que a regularização fundiária promovida pela SPU tem como um dos principais objetivos a regularização dos ocupantes pela destinação das áreas da União. No caso do Reurb-S essa destinação será feita de forma gratuita através dos instrumentos listados no art. 8º da Portaria nº 2.826/2020:

- I - Concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM, nos termos da Medida Provisória no 2.220/2001, da Lei no 9.636/1998, e da Lei no 10.257/2001;
- II - Autorização de uso para comércio, nos termos do art. 9º da Medida Provisória no 2.220/2001;
- III - Concessão de direito real de uso - CDRU, nos termos do Decreto-Lei no 271/1967, da Lei no 11.952/2009 e da Lei no 9.636/1998;
- IV - Cessão, nos termos do Decreto-Lei no 9.760/1946 e da Lei no 9.636/1998, na seguinte modalidade:
 - a) sob regime de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, nos termos do Decreto-Lei no 271/1967, da Lei no 9.636/1998 e da Lei nº 10.257/2001;
- V - Doação, nos termos da Lei no 9.636/1998; e
- VI - Certidão de Autorização de Transferência para fins de REURB de Interesse Social - CAT- REURB-S, nos termos do art. 86 da Lei no 13.465/2017 (Brasil, 2020).

Conforme a leitura dos dispositivos normativos acima, apenas a Certidão de Autorização de Transferência para fins de Reurb-S e a doação permitem a transferência do domínio pleno dos imóveis da União. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) não conferem a transferência do domínio pleno, mas apenas a concessão do direito de uso dos imóveis

da União. Entretanto, no caso de falecimento do beneficiário, o direito sobre o imóvel é transferível aos herdeiros, por sucessão legítima ou testamentária, conforme estabelece o § 10º do art. 9º da Portaria nº 2.826/2020.

No caso de Reurb de Interesse Especial (Reurb-E) em áreas da União, são permitidas a venda direta, a CDRU, a CUEM e a autorização de uso para fins comerciais, conforme disposto no art. 13 da Portaria nº 2.826/2020:

- I - Venda direta;
- II - Concessão de direito real de uso onerosa - CDRU, nos termos do Decreto-Lei no 271/1967, da Lei no 11.952/2009 e da Lei no 9.636/1998;
- III - concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM, nos termos da Medida Provisória no 2.220/2001, da Lei no 9.636/1998 e da Lei nº 10.257/2001; e
- IV - Autorização de uso para comércio, nos termos do art. 9º da Medida Provisória no 2.220/2001 (Brasil, 2020).

O destaque desses instrumentos de transferência de área de domínio da União é a venda direta de imóveis, conforme estabelecido pela Portaria nº 2.826/2020 da SPU. Essa modalidade de venda é respaldada pela Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que trata da regularização, administração, alienação e gestão do patrimônio imobiliário federal. Essa legislação estabelece as diretrizes para a comercialização desses bens de forma direta aos ocupantes, simplificando os procedimentos relacionados à venda.

Por fim, também destaca-se que, conforme disposto no art. 4º da Portaria nº 2.826/2020, nos termos do art. 30, § 4ª, da Lei nº 13.465/2017, a SPU pode realizar a regularização de forma direta, promovendo todos os atos necessários à titulação dos terrenos aos ocupantes, ou através de delegação a um dos legitimados definidos no artigo 14 da Lei nº 13.465/2017, inclusive, podendo ser o próprio município, passando o delegado a atuar como agente intermediário a promover todos os atos necessários à regularização fundiária, até mesmo requerer os atos de registro. Para tanto, o ato de delegação será celebrado através da formulação de um contrato de transferência de área ou de um acordo de cooperação técnica entre o SPU e o agente intermediário, em observação ao art. 109-B do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

Após abordados alguns pontos relevantes da Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020, da SPU, que concede poderes para a regularização fundiária nos imóveis da União, será analisada a atuação do Tribunal de Justiça de Santa Catarina na regularização de núcleos urbanos informais.

6.3.3 Regularização Fundiária promovida pelo TJSC

A regularização fundiária promovida pelo Poder Judiciário de Santa Catarina é regulamentada pela Resolução CM nº 8, de 9 de junho de 2014, do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, a qual institui o Programa Lar Legal.

O Programa Lar Legal foi, inicialmente, criado em 1999, por meio do Provimento CGJ nº 37/1999. Desde então, passou por diversas alterações. Sua última modificação ocorreu em 2019, através da Resolução CM nº 4, de 11 de março de 2019, que o consolidou como um programa permanente do Poder Judiciário catarinense.

Apoiado pelo Ministério Público e pelas prefeituras, o Programa Lar Legal tem como objetivo legalizar títulos de propriedade para famílias de baixa renda que residem em loteamentos clandestinos ou comunidades empobrecidas e geralmente não têm recursos financeiros nem acesso à regularização por meio da Justiça comum (Medeiros, 2021).

De acordo com Fábio Gesser Leal e Klauss Corrêa de Souza (2023, p. 18), o Ministério Público apresentou múltiplas apelações, alegando que a Resolução que instituiu o Programa Lar Legal entrava em conflito com disposições da legislação federal. Essas contestações sugeriam que tal ação poderia ser interpretada como uma interferência na competência do Parlamento Federal, uma vez que cabe exclusivamente à União legislar sobre Direito Civil e registros públicos, como estipulado no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Contudo, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina não deu provimento a essas apelações, consolidando o entendimento de que a Resolução que instituiu o Programa Lar Legal está em conformidade com os princípios constitucionais e infraconstitucionais, pois não legisla sobre Direito Civil. Suas normas se enquadram na competência de Direito Urbanístico, que é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, conforme o artigo 24, inciso I, da Constituição da República.

Leal e Souza (2023) explicam que o Programa Lar Legal não deve ser confundido com a regularização fundiária prevista pela Lei da Reurb (Lei nº 13.465/2017):

O procedimento da REURB é muito mais amplo, porquanto não inclui somente a regularização registral. O Lar Legal apenas outorga os títulos de propriedade, não legalizando eventual parcelamento irregular do solo. A finalidade primordial desse programa é tão somente a outorga de títulos de propriedade (matrículas) para as famílias que ocupam áreas consolidadas e dependem da mencionada titulação para granjear direitos básicos de cidadania. O loteamento não deixa de ser ilegal em razão de as famílias lá residentes terem acesso aos títulos de propriedade pelo Lar Legal; a ilegalidade do loteamento prossegue, podendo depois ser o loteador responsabilizado ou até mesmo o município, de forma subsidiária. Os objetivos traçados pela Lei da REURB, sendo assim, podem ser obtidos posteriormente à titulação das propriedades (Leal; Souza, 2023, p. 21).

Leal e Souza (2023, p. 21) também ressaltam outras diferenças fundamentais entre o Programa Lar Legal e a Lei da Reurb. Os autores observam que o Programa Lar Legal conta com a participação do Poder Judiciário e do Ministério Público, ao contrário do procedimento extrajudicial da Reurb, instituído pela Lei nº 13.465/2017, que é de responsabilidade exclusiva das prefeituras e está sujeito a especulações. Também acrescentam que o Programa Lar Legal outorga o título de propriedade por meio de uma sentença judicial, com a participação obrigatória do Ministério Público, em um procedimento de jurisdição especial voluntária. Já o procedimento da Reurb outorga o título de propriedade por ato administrativo do prefeito municipal, em tramitação extrajudicial e integralmente realizada pela Prefeitura Municipal.

Os autores mencionados anteriormente apresentam outras distinções significativas entre as duas normas, as quais também merecem destaque nesta análise devido à sua relevância para a pesquisa:

- a) A resolução do Programa Lar Legal não preceitua os obrigados ao custeio do projeto e da infraestrutura necessários à regularização fundiária (o Decreto nº 9.310/2018, regulamentador da Lei Reurb, determina em seu art. 26 os responsáveis pelo custeio);
- b) O Programa Lar Legal exige o tempo mínimo de 5 anos de ocupação da área, de forma mansa e pacífica, para que seja possível a regularização, enquanto o procedimento da Reurb não exige um tempo mínimo de ocupação para que seja realizada a regularização fundiária; e
- c) O Programa Lar Legal, além de consignar a possibilidade de chamamento à responsabilidade do proprietário, do loteador ou do Poder Público, exige prévia manifestação de anuência destes como requisito procedimental, o que, na maioria das vezes, ocorre pela assinatura de protocolo de intenções, enquanto o

procedimento da Lei da Reurb prescreve a responsabilidade do loteador, porém não prevê a exigência de prévias manifestações de concordância, ficando todo o ônus de verificação a encargo da Prefeitura Municipal.

O Programa Lar Legal completou 23 anos em 2022. Nos últimos três anos, mais de 11.700 títulos de propriedade foram concedidos a famílias de todas as regiões de Santa Catarina. Em janeiro de 2023, o Programa tinha 711 ações judiciais em andamento, distribuídas em 82 varas de 80 comarcas do Estado de Santa Catarina (Leal; Souza, 2023, p. 14).

Medeiros (2021) informa que o Programa Lar Legal foi implantado em Florianópolis em 15 de junho de 2021 para beneficiar, inicialmente, moradores do sul da Ilha. Naquele ano, foram entregues 1.331 títulos de propriedade para famílias do bairro Tapera (Medeiros, 2021).

Depois de abordadas as ações de individualização dos atores acima no provimento da Reurb em Florianópolis, no próximo item será estudada a importância do Cartório de Registro de Imóveis na regularização fundiária.

6.4 Papel dos Cartórios de Registro de Imóveis na Reurb

O processo de regularização fundiária de um núcleo urbano informal, em observância ao art. 28 da lei nº 13.465/2015, é segmentado em dois procedimentos administrativos: o primeiro envolve a atuação do município na regularização do parcelamento do solo, se relacionando com as fases do inciso I a VI do art. 28 da citada lei (ao concluir essas fases, o projeto de regularização fundiária é aprovado e o Certificado de Regularização Fundiária (CRF) é expedido); o segundo procedimento é a última fase da regularização fundiária (inciso VII do art. 38), isto é, a fase em que ocorre o registro da CRF, do projeto de regularização fundiária e o processamento de registro da titulação dos beneficiários, um papel crucial exercido pelos Cartórios de Registro de Imóveis.

Como cabe ao oficial do Registro de Imóveis a realização do controle da legalidade formal dos documentos expedidos pelo município e das respectivas aprovações dos órgãos competentes, os oficiais registradores exercem fundamental papel na condução do processo da Reurb, tendo em vista que eles têm condições técnicas e jurídicas necessárias para orientar os municípios na elaboração dos

documentos que deverão ser prenotados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis (Aripa, 2021).

Aliás, o registro do título de legitimação pode não representar a conclusão do processo de regularização fundiária, mas é um instrumento essencial para sua realização. Sem esse registro, os direitos reais, como a legitimação fundiária e aqueles estabelecidos no art. 1.225 do Código Civil (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso), bem como a legitimação de posse (que pode levar ao título de propriedade por prescrição aquisitiva), não se concretizam sobre o imóvel.

Ao simplificar e agilizar os processos de registro, conforme os dispositivos da Lei de Reurb, os Cartórios de Registro garantem segurança jurídica, promovem a inclusão social e facilitam a integração das áreas regularizadas ao ordenamento urbano formal. A atuação eficiente dos cartórios é indispensável para o sucesso das políticas de regularização fundiária e para a construção de cidades mais justas e organizadas. Portanto, a parceria entre o Município de Florianópolis e as unidades cartorárias em seu território se torna fundamental para promover de forma eficiente a regularização fundiária urbana.

No próximo capítulo, será analisada a importância da cooperação técnica entre os diversos atores envolvidos no processo de regularização fundiária de núcleos urbanos informais.

7 ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Conforme discutido anteriormente, existem três atores principais envolvidos no processo de regularização fundiária no município de Florianópolis: a SPU, o TJSC e o próprio Município de Florianópolis. Cada um deles conduz seus programas de forma autônoma.

Observa-se, também, que os Cartórios de Registro de Imóveis exercem um papel crucial nesse processo, atuando em paralelo com esses atores para garantir a legalidade dos documentos, a titulação dos beneficiários e a efetiva regularização fundiária. O resultado dos trabalhos da regularização fundiária só é possível quando há efetiva participação da serventia desde o início do projeto, em razão dos primeiros levantamentos inerentes aos imóveis a serem regularizados (Jacarandá; Luzardo Pizza; Becker, 2020).

Sendo assim, uma forma de aumentar a eficiência e clareza das políticas de regularização fundiária realizada na Capital do Estado de Santa Catarina seria a articulação e comunicação efetiva entre esses atores, com responsabilidades bem definidas para evitar a sobreposição de ações. E isso somente será possível através de uma cooperação técnica entre a SPU, o Município de Florianópolis, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) e os Cartórios de Registro de Imóveis.

O artigo 2º, inciso XIII, do Decreto Federal nº 11.531, de maio de 2023, define o acordo de cooperação técnica como um instrumento utilizado para realizar ações de interesse mútuo, com colaboração mútua e sem custos financeiros envolvidos. Esse acordo não implica em transferência de recursos ou doação de bens e requer que o objeto e as condições da cooperação sejam ajustados de comum acordo entre as partes envolvidas.

Logo, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) aplicado à regularização fundiária tem por objeto estabelecer as bases do regime de cooperação entre os signatários, com o fim precípuo de ampliar a capacidade técnica e operacional da execução das ações de regularização e gestão fundiária, em particular a medição, a demarcação e a titulação de terras. Além disso, visa viabilizar o mútuo apoio técnico e operacional, necessário para consolidar as metas da regularização fundiária projetadas para os órgãos e entes públicos envolvidos e possibilitar a partilha de boas práticas no âmbito das ações de regularização fundiária (Jacarandá; Luzardo Pizza; Becker, 2020).

Entretanto, a Lei nº 13.465/2017, apesar de estabelecer diretrizes para a regularização fundiária, apresenta uma lacuna ao não prever a possibilidade de um acordo de cooperação técnica entre os diversos atores envolvidos nesse processo. Essa ausência limita a capacidade de fomentar uma relação mais estreita e colaborativa entre os órgãos e entidades responsáveis pela regularização fundiária, dificultando a troca de informações e a coordenação de esforços.

A Lei nº 13.465/2017 apenas retrata a figura do convênio, o que não deve ser confundido com o acordo de cooperação técnica. De acordo com o artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 11.531, de maio de 2023, o convênio é definido como o instrumento utilizado para regular a transferência de recursos financeiros entre órgãos e entidades públicas, visando à execução de programas, projetos e atividades de interesse mútuo e em colaboração mútua; isto é, não há cooperação técnica no convênio, apenas a transferência de recurso financeiro.

Contudo, o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que regulamentou a Lei de Reurb (Lei nº 13.465/2017), incorporou o acordo de cooperação técnica, mas através da Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, a qual, por vezes, alterou a Lei nº 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração e alienação de imóveis de domínio da União. Aliás, cabe ressaltar que o acordo de cooperação técnica abarcado pelo Decreto nº 9.310/2018 encontra-se vinculado apenas a imóveis de domínio da União:

Art. 93-A. Para que o Município promova a Reurb em áreas da União sob a gestão da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é necessária a prévia formalização da transferência da área ou a celebração de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congênere com a referida Secretaria.

(...) Art. 96. Os procedimentos necessários à promoção da Reurb-E em áreas da União poderão ser conduzidos no âmbito de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congênere, celebrado entre a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e os interessados na promoção da Reurb-E, representados por suas associações representativas ou condomínios (Brasil. 2018).

Em face do citado decreto, o instituto da cooperação técnica foi incorporado à Portaria nº 2.826/2020 da SPU, dando mais autonomia a este órgão no processo de regularização fundiária nos imóveis da União. Inclusive, recentemente, em 29 de abril de 2024, a SPU e o Município de Florianópolis assinaram acordo de cooperação técnica

para definição de metodologia de regularização das áreas da União na capital catarinense, sem informar, porém, detalhes do instrumento (Floripamanhã, 2024).

Nesse sentido, deve-se destacar também o acordo de cooperação técnica entre o Município de Florianópolis e o TJSC, assinado em 30 de dezembro de 2020 (TJSC, 2021), o qual permitiu a implantação do Programa Lar Legal, que tem proporcionado a entrega de títulos de propriedade a famílias de diversos bairros da capital, conforme mencionado no item 6.3.3.

Outro acordo importante tratado neste estudo (item 6.2.2) foi aquele celebrado entre a Prefeitura de Florianópolis e o MPSC em 21 de maio de 2019 (MPSC, 2019), o qual motivou o município a promover a regularização fundiária urbana com base na Lei nº 13.465/2017, abrangendo 131 núcleos urbanos informais em seu território. Esse acordo, às vistas do autor desta pesquisa, pode ser ampliado para propor parcerias com o objetivo de intensificar os esforços para reduzir o surgimento de novos parcelamentos clandestinos. Isso se justifica pelo fato de que não apenas o município, mas também o Ministério Público, possuem legitimidade para fiscalizar a ordem ambiental e urbanística nos termos do art. 1º, I e VI, combinado com o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Além disso, outros parceiros podem ser incluídos no acordo, como o órgão ambiental do Estado de Santa Catarina, para auxiliar nesta fiscalização.

No mesmo sentido, a formação de um acordo de cooperação técnica entre os cartórios de registro de imóveis de Florianópolis e a Prefeitura de Florianópolis é crucial para acelerar a regularização fundiária urbana na capital. Este acordo permitirá uma sinergia entre as instituições, facilitando a troca de informações e a integração dos sistemas, o que resultará em uma maior eficiência na análise e validação dos documentos necessários para a regularização dos imóveis. A redução da burocracia e a celeridade nos processos beneficiarão diretamente os cidadãos, garantindo segurança jurídica e promovendo o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.465/2017.

A expansão de um acordo de cooperação técnica com outros atores é essencial para a efetivação do Reurb. Um acordo de cooperação técnica com a Defensoria Pública revela-se fundamental para impulsionar a regularização fundiária urbana. A defensoria, enquanto legitimada a requerer a Reurb em nome dos beneficiários hipossuficientes, conforme previsto no inciso IV do art. 14 da Lei nº 13.465/2017, desempenha um papel crucial na garantia do acesso à justiça e na defesa dos direitos das camadas mais vulneráveis da população. Tal parceria permitirá uma atuação conjunta e uma

regularização mais eficiente, beneficiando-se da expertise da defensoria na identificação e representação desses grupos, enquanto a prefeitura fornece apoio técnico e administrativo.

Outro acordo interessante para o sucesso da Reurb seria do município com a Associações de Moradores. Como uma das entidades legitimadas a requerer a Reurb em nome dos beneficiários, conforme o inciso II do art. 14 da Lei nº 13.465/2017, essas associações têm um papel fundamental na articulação e representação das comunidades locais. Através dessa parceria, as associações podem exercer uma função essencial na viabilização do cadastramento das famílias dos núcleos urbanos informais. Além disso, podem atuar na conscientização e no diálogo com os moradores sobre questões referentes ao tema, como a remoção de moradias em áreas de risco, oferecendo orientações e apoio durante o processo de reassentamento. Essa colaboração não só traz celeridade aos procedimentos de regularização, mas também contribui para mitigar o impacto cultural e social das mudanças implementadas, promovendo uma abordagem mais inclusiva e participativa dos beneficiários nos processos de regularização fundiária.

Por fim, vale destacar que o município desempenha um papel central na gestão de todos os acordos de cooperação técnica que se realizem, considerando sua responsabilidade primária pela implementação do ordenamento urbano em seu território, conforme estabelecido no artigo 182 da CRFB/88. Isto é, como entidade responsável pelo planejamento, regulamentação e fiscalização do uso do solo e do desenvolvimento urbano, o município atua como o principal interlocutor e coordenador das ações dos demais parceiros envolvidos. Dessa forma, ao liderar esses acordos, o município pode garantir uma abordagem integrada e eficiente, promovendo sinergias entre diferentes atores envolvidos no processo da Reurb.

Depois da discussão referente à importância do acordo de cooperação técnica na efetivação da regularização fundiária urbana em Florianópolis, no próximo capítulo passa-se às considerações finais da pesquisa.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta monografia foi analisar a Política de Regularização Fundiária Urbana aplicada na capital do Estado de Santa Catarina à luz da Lei nº 13.465/2017, observando os princípios constitucionais a ela imputadas, como: o direito à moradia digna, a função social da propriedade e o princípio da dignidade da pessoa humana, adotando a metodologia do estudo histórico-evolutiva, com base em bibliografia interdisciplinar e análise comparativa e explicativa de dados levantados. Tal estudo tem relevância no mundo acadêmico por contribuir para o conhecimento jurídico, promover debates, identificar desafios e fomentar soluções jurídicas nos diversos ramos do direito, bem como socialmente, ao causar impacto na discussão de políticas públicas que visem garantir o direito à moradia digna.

Neste aspecto, fazer uma análise da evolução histórica da ocupação de terras e sua distribuição na capital de Santa Catarina foi fundamental para compreender as dificuldades enfrentadas atualmente na implementação de políticas públicas de regularização fundiária urbana. Neste estudo constatou-se que a cidade apresenta núcleos urbanos informais dispersos por todo o território, incluindo parcelamentos de solos clandestinos e irregulares em suas planícies, ocupações em áreas de risco e de preservação permanente, além de terrenos de marinha ocupados irregularmente, afetando parcialmente todas as classes sociais da população que mora em Florianópolis.

Outra parte de fundamental importância no estudo desta pesquisa foi a conceituação da posse e da propriedade, demonstrando o seu papel em face da função social. A pesquisa traz uma visão contemporânea desses dois institutos no campo do direito, ressaltando a importância de considerar os interesses sociais e coletivos tanto na gestão da propriedade quanto na posse de bens, abordando a posse como um direito autônomo em relação à propriedade.

A análise da Política de Regularização Fundiária Urbana aplicada na capital do Estado de Santa Catarina à luz da Lei nº 13.465/2017 permitiu concluir que houve desinteresse do poder público municipal na efetiva implementação e gestão das medidas necessárias para regularizar áreas informais até 2019. Nesse ano, iniciou-se uma mudança de comportamento do poder público municipal, com alterações nas normas de ordenamento ambiental e urbano para a implementação das diretrizes estabelecidas pela Lei de Reurb, demonstrando um esforço para implantar, em 2023, um programa

específico para enfrentar a questão. Contudo, por ser um programa recente, ainda não foi possível realizar um estudo sobre os resultados alcançados.

Nesta pesquisa, também se evidenciou a atuação atípica do Tribunal de Justiça de Santa Catarina desde 1999, através do programa Lar Legal, que, por meio de acordo de cooperação com prefeitos de Santa Catarina, concede títulos de propriedade a moradores de núcleos urbanos informais em todo o estado. Também percebeu-se uma mudança na postura da União, que, com a Portaria nº 2.826/2020, implementou as diretrizes da Lei de Reurb, permitindo a regularização fundiária de seus imóveis, inclusive em terrenos de marinha, e autorizando acordos de cooperação técnica com prefeituras para a implementação do Reurb em áreas urbanas consolidadas em seu domínio. Neste estudo, não foi possível apurar resultados com relação à política de Reurb promovida pela União, pois sua efetivação depende de acordo de cooperação técnica com o poder público municipal, responsável pelo ordenamento urbano e ambiental local, o que somente ocorreu no final de abril de 2024.

O presente estudo permitiu realizar o levantamento de dados quantitativos sobre a situação dos núcleos urbanos informais em Florianópolis, demonstrando que 44,42% da área urbanizável do município se encontra nessas condições, com dados alarmantes no Distrito de São João do Rio Vermelho, onde 81,84% de sua área urbana é composta por assentamentos informais. Os dados apresentados evidenciam que o município possui uma pequena Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) para enquadramento nos procedimentos para Reurb-S, o que leva à conclusão de que a maioria das regularizações na capital será promovida por Reurb-E. Isso significa que os beneficiários terão que arcar com todas as custas dos serviços técnicos, como a elaboração do projeto de regularização fundiária e, quando necessário, das respectivas obras e equipamentos públicos exigidos na regularização, o que pode desestimular os moradores a regularizarem suas áreas.

Quanto à hipótese de avaliar se as novas normas regulamentadoras municipais, elaboradas para cumprir as diretrizes estabelecidas na Lei nº 13.465/2017, são eficazes na promoção de moradia digna aos habitantes dos núcleos urbanos informais, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida dessas comunidades, ainda é muito cedo para realizar uma pesquisa conclusiva, devido à falta de dados palpáveis.

O desafio evidenciado na pesquisa para a implementação da regularização fundiária em Florianópolis reside na formulação de um acordo de cooperação técnica

pelo Chefe do Poder Executivo Municipal com diversos atores envolvidos no processo, incluindo o Cartório de Registro de Imóveis, o Ministério Público, a SPU, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, associações de moradores, a Defensoria Pública, entre outros. Conforme já demonstrado no estudo, esse acordo é uma ferramenta de harmonização de programas existentes e um instrumento que proporciona efetividade ao Reurb. Cabe ao Executivo Municipal, responsável pela implementação do ordenamento urbano e ambiental em seu território, atuar como gestor desses acordos.

Aliás, observou-se no estudo um lapso na Lei nº 13.465/2017 ao não instituir a cooperação técnica entre os órgãos, entidades e partes legítimas envolvidas no requerimento da Reurb. Essa lacuna também foi percebida nas normas regulamentadoras municipais que se baseiam na Lei de Reurb, sendo que apenas no Decreto nº 9.310/2018 essa cooperação foi incluída, ainda assim, somente para a Reurb em áreas de domínio da União. Conforme a investigação realizada para esta pesquisa, o acordo de cooperação técnica é um instrumento recente na legislação brasileira, sendo observado pela primeira vez no Decreto Federal nº 11.531/2023, que trata sobre convênios. No entanto, é importante destacar que esse instrumento é abordado de forma simplória em seu art. 24. Isso não impede, no entanto, que os prefeitos, com sua autonomia e competência, possam elaborar esse acordo com os interessados.

Para aprimorar as normas reguladoras e políticas públicas relacionadas à regularização fundiária urbana em Florianópolis, com o objetivo de promover moradia digna para todos os seus habitantes de forma mais efetiva, recomenda-se a inclusão do acordo de cooperação técnica. Essa medida visa estabelecer parcerias que permitam a implantação efetiva da Reurb, garantindo a participação e colaboração de diversos atores envolvidos no processo. Assim, a cooperação técnica pode facilitar a coordenação de esforços entre o poder público, entidades e partes interessadas, contribuindo para alcançar melhores resultados na regularização fundiária e, conseqüentemente, na promoção de moradia digna na cidade.

Por fim, diante das limitações de dados identificadas na pesquisa e visando aprimoramentos em trabalhos posteriores, pretende-se realizar pesquisas futuras para revisitar o presente estudo. Além disso, planeja-se abordar o instrumento de cooperação técnica em uma pesquisa separada, devido à escassez de estudos existentes sobre o tema. Essas iniciativas têm o propósito de ampliar o conhecimento e a compreensão sobre a regularização fundiária urbana, bem como explorar a utilização do termo de cooperação técnica em outras áreas da administração pública.

9 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CBIC. **Medida Provisória 915**: o que interessa ao setor. Erika Albuquerque Calheiros; Luiz Felipe Cunha. Disponível em: <https://cbic.org.br/artigo-do-especialista-mp-915-o-que-interessa-ao-setor/>. Acesso em: 3 abr. 2024.

AGUIAR, Ana C. Allet. **Natureza Jurídica da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis**, CCJ/UFSC, dissert. de mestrado, 1993.

ARIPAR - ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS DO PARANÁ. **Representantes da CRF destacam as condições técnicas e jurídicas dos registradores para promoção da Reurb**. 2021. Disponível em: <https://aripar.org/anoregbr-representantes-da-crf-destacam-as-condicoes-tecnicas-e-juridicas-dos-registradores-para-promocao-da-reurb/>. Acesso em 28 abr. 2024.

BRAGANÇA, Lino Fernando. **Confrontos na cidade**: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/241947>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decisão nº 348, de 14 de novembro de 1832**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-16/Legimp-16_38.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Código Civil. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 2 maio 2024.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado nº 492. V Jornada de Direito Civil**, 2011. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/561>. Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Regula a posse e o arrendamento das terras devolutas. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 30 jan. 1854. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1318.htm. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977**. Dispõe sobre a incorporação de áreas ao patrimônio da União e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1561.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm. Acessado em 11 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre o regime jurídico emergencial e transitório das relações jurídicas de direito privado no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14011.htm. Acesso em 7 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 18 set. 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. L. **RE 460766**. Relator(a): Min. Carlos Britto. Publicação: 15 set. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2305051>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 636199/ES**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Maioria. Tribunal Pleno. Tema 676 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4039512>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CAMPOS, Nazareno J. de. **Terras Comuns na Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, EDUFSC/Fundação Catarinense de Cultura, 1991.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à Moradia Urbana: Aspectos da Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

COELHO FILHO, Luiz Walter. **Propriedade privada nas ilhas costeiras e o neossenhório da união**. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/333519/propriedade-privada-nas-ilhas-costeiras-e-o-neossenhório-da-uniao>. Acesso em: 5 abr. 2024.

COSTA, Dilvanir José da. **O sistema da posse no Direito Civil**. Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/391/r139-08.pdf?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=A%20posse%20%C3%A9%20o%20instrumento,da%20posse%20a%20ter%2D%20ceiro>. Acesso em: 16 abr. 2024.

DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental**. Revista de Direito, Senado Federal. Disponível em:

<https://revista.domalberto.edu.br/revistadedireitodomalberto/article/view/517>. Acesso em: 14 abr. 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Volume 4. Direito das Coisas, 28ª ed. 2014. Saraiva.

FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal. **Anexo do Plano Diretor**: Estudo Global dos Distritos e Impactos na infraestrutura Urbana e Comunitária. Disponível em: <https://acervo.cloudsoftcam.com.br/SC/FLORIANOPOLIS/upload/2022/09/20220921142703166378122331f960.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.

FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal. **Decreto nº 25.378/2023, de 06 de junho de 2023**. 2023. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Decretos-Executivos/2023/2/0/91091>. Acesso em: 6 mar. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 207, de 20 de dezembro de 2005**. Altera em caráter emergencial o Plano Diretor do Distrito Sede no Maciço do Morro da Cruz e dá outras providências. Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Leis-Complementares/2005/1/0/70470>. Acesso em: 2 maio 2024.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Floripa Regular**. Disponível em: <https://redeplanejamento.pmf.sc.gov.br/floriparegular/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de. **Programa Habitar Brasil – BID Projeto Bom Abrigo - Mocotó**: volume III - participação comunitária e desenvolvimento social. Florianópolis, 2002. 106 p. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/07_01_2010_17.23.04.a575e7df24caedc9518a207cbae6aeb1.pdf. Acesso em: 4 maio. 2024.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura. **EDITAL DE CHAMAMENTO DE INTERESSADOS Nº 310/SMLCP/SULIC/2023**. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/05_08_2023_1.42.39.b805538123b22fd aa3f71d5eb8908787.pdf. Acesso em: 4 abr. 2024.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura. FLORAM. **Instrução Normativa nº 01/2019/DILIC/FORAM**. 2019. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/2019%20-%20Instrucao%20Normativa%20%20001%20-2019.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura. **Instrução Normativa PMF/GAPRE/REURB Nº 001/2023**. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/12_07_2023_23.34.27.df5ee3e100d0a2382e1b2960724dfec5.pdf. Acesso em: 6 mar. 2024.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura. **Minha Rua Regular**. 2023. Disponível em: https://redeplanejamento.pmf.sc.gov.br/floriparegular/minha_rua_regular.php. Acesso em: 6 mar. 2024.

FORTINI, Cristiana. **Medida Provisória 915/19 e a alienação de imóveis da União**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-23/interesse-publico-medida-provisoria-91519-alienacao-imoveis-uniao/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

GIACOMOLLI, Gabriela; SANTOS, Raquel Iung. Apontamentos sobre o direito de ocupação dos terrenos de marinha. **Revista Consultor Jurídico**, 5 jun. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-05/apontamentos-direito-ocupacao-terrenos-marinha>. Acesso em: 2 maio 2024.

GOULART, Roberta Torres Aldigueri. A Teoria Sociológica da Posse no Código Civil Brasileiro. **Revista de Artigos Científicos - EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, t. II (L/V), 2015.

IPIUF. Câmara Municipal. **Lei complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014**. Plano Diretor de Florianópolis. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Leis-Complementares/2014/2/0/66856>. Acesso em: 3 mar. 2024.

IPIUF. Câmara Municipal. **Lei complementar nº 739, de 04 de maio de 2023**. Alteração do Plano Diretor de Florianópolis. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Leis-Complementares/2023/1/0/89810>. Acesso em: 3 mar. 2024.

JACARANDÁ, E. C.; Luzardo Pizza, I. K. G.; Becker, B. (2020). **Acordo de cooperação técnica da regularização fundiária – inovador instrumento de regularização fundiária**. Disponível em: <https://governancadeterreas.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Jacaranda-E.-Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-da-Regularizacao-Fundiaria.pdf>. Acesso em: 5 maio 2024.

LEAL, Fábio Gesser; SOUZA, Klauss Correa de. **Apostila sobre o Programa Lar Legal do Poder Judiciário de Santa Catarina**. 2023. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/0/Apostila+LAR+LEGAL+-+vers%C3%A3o+final+-+20062023.pdf/d2f3db4f-ff79-abc5-ab17-393f5895e85a?t=1687791506862>. Acesso em: 18 abr. 2024.

LIMA, Obéde Pereira de. **Localização geodésica da linha da preamar média de 1831-LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos**. Repositório Institucional da UFSC. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83028>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **A política de terras em Santa Catarina: posse, propriedade e legitimação no Planalto Serrano e Meio-oeste no final do Império e início da República**. São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/14/1300573491_ARQUIVO_Politicade terrasSC.pdf. Acesso em: 29 abr. 2024.

MARAGNO, Alan. **Terrenos de marinha e a insegurança jurídica: estudo de caso sobre o loteamento Gênova, Biguaçu, SC**. 1º. ed. São Paulo: Dialética, 2023. E-book.

MEDEIROS, Ângelo. **Histórico e inédito: Lar Legal entrega 1331 títulos de propriedade na capital neste sábado.** Notícia. Poder Judiciário de Santa Catarina. 2021. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/historico-e-inedito-lar-legal-entrega-1331-titulos-de-propriedade-na-capital-neste-sabado?redirect=%2F>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MEDEIROS, Ângelo. **Programa Lar Legal será lançado hoje na Capital e vai beneficiar moradores do Sul da Ilha.** Notícia. Poder Judiciário de Santa Catarina. 2021. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/programa-lar-legal-sera-lancado-hoje-na-capital-e-vai-beneficiar-moradores-do-sul-da-ilha>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Em acordo com o MPSC, Florianópolis se compromete a regularizar núcleos urbanos informais.** Disponível em: <https://mpsc.mp.br/noticias/em-acordo-com-o-mpsc-florianopolis-se-compromete-a-regularizar-nucleos-urbanos-informais>. Acesso em: 4 fev. 2024.

MOTA, Maurício Jorge Pereira. **Intervenção do Estado no Domínio Urbano.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Terrenos de marinha: aspectos destacados.** Biblioteca Digital Jurídica do STJ. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63896>. Acesso em: 30 abr. 2024.

PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA. **PJSC e Prefeitura avançam na implementação do programa Lar Legal na Capital.** 2021. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/pjsc-e-prefeitura-avancam-na-implementacao-do-programa-lar-legal-na-capital>. Acesso em: 2 maio 2024.

RIBEIRO, Gabriell Portilho. Locke e a propriedade como direito fundamental. **Revista JUS**, 10 ago. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/51151/locke-e-a-propriedade-como-direito-fundamental>. Acesso em: 14 abr. 2024.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ROLEMBERG, Sheila Santos. **Função Social da Propriedade Pública e o Direito à Moradia.** Rio de Janeiro: Fórum, 2020.

RUCHAUD, Guilherme Galdo. **Carta, memória e narrativa: reflexões e proposta para a leitura e reconhecimento da história não-oficial.** 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/213875>. Acesso em: 2 maio 2024.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Tratado de Regularização Fundiária Urbana.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

SAITO, Silvia Midori. **Dimensão socioambiental na gestão de risco dos assentamentos precários do Maciço do Morro da Cruz, Florianópolis - SC.** 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/96095>. Acesso em: 2 maio 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Conselho da Magistratura. **Provimento CGJ nº 37/1999**. Institui o Projeto “Lar Legal”, objetivando a regularização do parcelamento do solo urbano. Disponível em: <https://www2.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/consultas/provcirc/provimento/a1999/p19990037.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Conselho da Magistratura. **Resolução nº 8 de 9 de junho de 2014**. Dispõe sobre o Programa Lar Legal no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=164363&cdCategoria=1&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Conselho da Magistratura. **Resolução nº 4 de 11 de março de 2019**. Transforma o Projeto Lar Legal em programa permanente do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, altera a Resolução CM nº 8 de 9 de junho de 2014 e a Resolução CM nº 1 de 11 de setembro de 2017 [...]. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=173955&cdCategoria=1>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito Imobiliário: Teoria e Prática**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SCHMITZ, Cláudio Marcus; NICOLODI, João Luiz; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui. Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado. **Revista do Departamento de Geografia**, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg>. Acesso em: 3 mar. 2023.

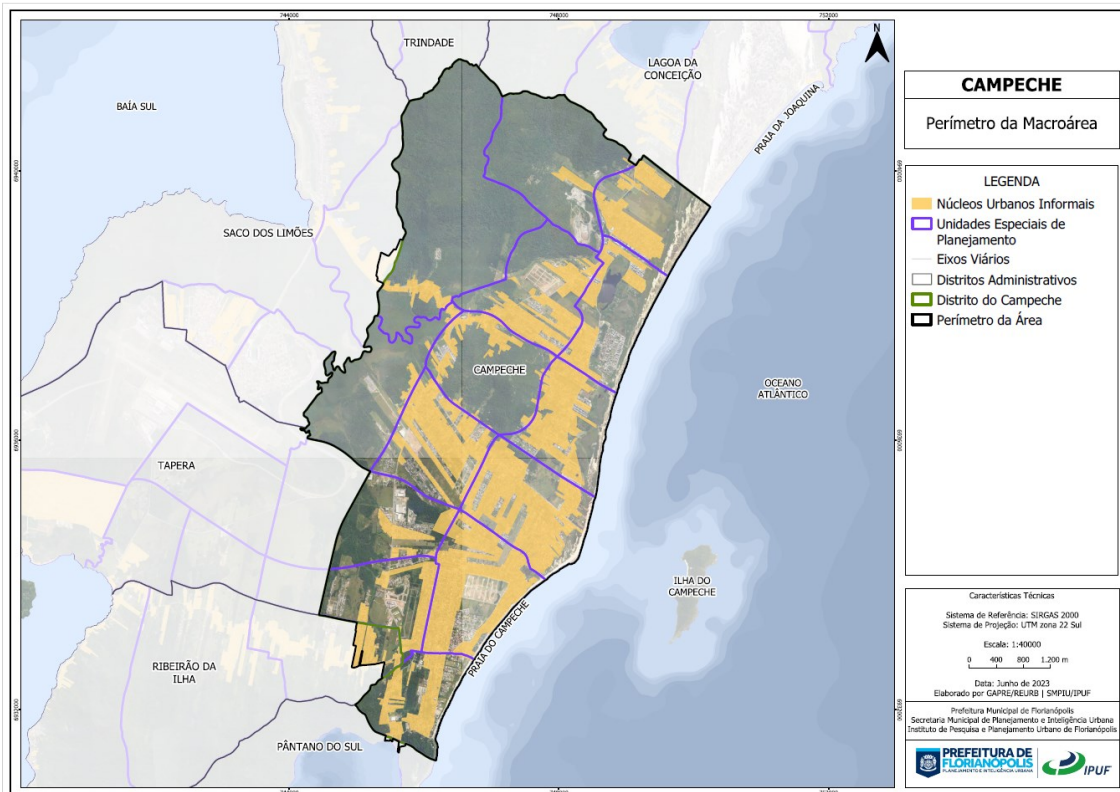
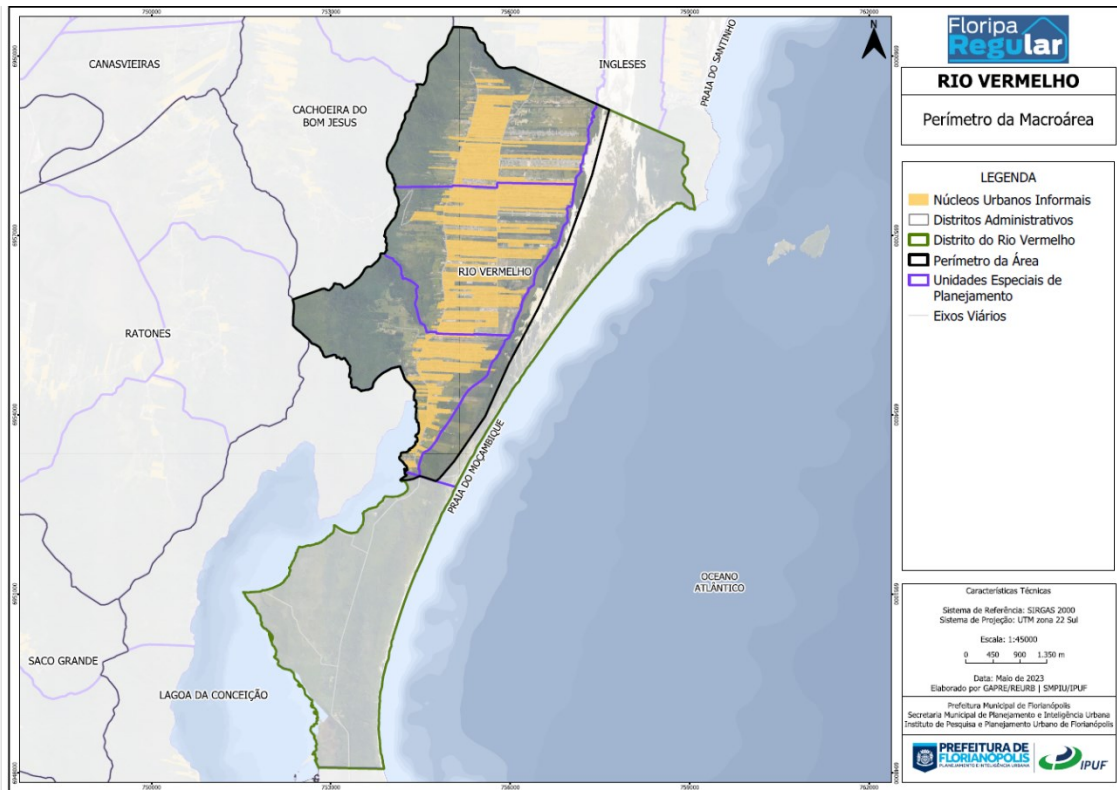
SILVA, Marliange. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID - Região Chico Mendes: uma análise da participação social**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Área de Concentração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91164>. Acesso em: 5 maio 2024.

SOARES, Sonia Rohling. **Políticas públicas relativas à habitação em áreas de risco: o caso do Alto da Caieira - Florianópolis - SC**. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95001>. Acesso em: 4 maio 2024.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: volume único**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. Volume único. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book.

10 ANEXOS



Mesa de diversas rendas da Provincia do Ceará, e conforme a resposta fiscal e voto do Tribunal, que seja o supplicante pago do ordenado daquelle lugar, correspondente aos intervallos das sessões legislativas, desde a data da sua nomeação, visto que a posse lhe foi indevidamente demorada, e estar elle no caso do art. 33 da Constituição, e considerar-se legitimamente impedido; e que este pagamento tenha lugar, quanto às quatro quintas partes do ordenado, por pertencer a quinta ao empregado que o substitue legalmente para isso designado, não estando nesta parte o supplicante no caso do art. 7.º da Lei de 11 de Outubro de 1827. O que participa ao Presidente da Provincia do Ceará para sua intelligencia e execução.

Thesouro Publico Nacional em 13 de Novembro de 1832.— *Nicoláo Pereira de Campos Vergueiro*.

N. 348.— FAZENDA.— EM 14 DE NOVEMBRO DE 1832.

Instrucções para reconhecimento, medição e demarcação dos terrenos de marinhas.

Nicoláo Pereira de Campos Vergueiro, Presidente interino do Tribunal do Thesouro Publico Nacional, para bem se executar a disposição da Lei de 15 de Novembro de 1831 no art. 51 § 14, ordena, que se observem as instrucções seguintes:

Art. 1.º O Inspector das obras publicas fica encarregado de fazer reconhecer, medir, e demarcar os terrenos de marinhas, comprehendidos no termo desta cidade:

1.º Os que devem ser reservados para logradouros publicos.

2.º Os que têm sido concedidos a particulares, ou por estes têm sido occupados sem concessão.

3.º Os que ainda actualmente se acham devolutos.

Art. 2.º Para desempenho desta incumbencia serão entregues ao mencionado Inspector as confrontações dos terrenos desta especie, requisitados pela Camara Municipal para logradouros publicos, e os titulos das concessões feitas aos particulares; bem como todos os requerimentos dos novos pretendentes, que já houverem, e se forem apresentando.

Art. 3.º Será o mesmo Inspector coadjuvado por um Official Engenheiro, o qual se encarregará da immediata

direcção dos trabalhos por aquelle ordenados ; e para execução destes haverá um medidor nomeado pelo Tribunal sobre proposta do Inspector, com o vencimento que este lhe arbitrar, e fôr approved pelo dito Tribunal, e os individuos que forem necessarios para trabalhar ás ordens do medidor, com vencimento de salario, ou jornal razoavel.

Art. 4.º Hão de considerar-se terrenos de marinhas todos os que, banhados pelas aguas do mar, ou dos rios navegaveis, vão até a distancia de 15 braças craveiras para parte da terra, contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio.

Art. 5.º A' medição e demarcação dos terrenos da primeira classe assistirão, além dos individuos empregados neste trabalho, o Inspector das obras publicas, o Fiscal da Thesouraria da Provincia, um Official da mesma Thesouraria, que servirá de Escrivão das medições, e o Procurador da Camara Municipal ; ficando a cargo desta as despezas respectivas.

Art. 6.º O Inspector das obras publicas de accôrdo com o Procurador da Camara Municipal poderá restringir a extensão dos terrenos reclamados para os logradouros publicos quando lhe parecer excessiva ; e no caso de discordancia representará ao Tribunal do Thesouro, informando circumstanciadamente sobre o objecto, e suspendendo no emtanto a diligencia.

Art. 7.º A' medição, e demarcação dos terrenos da segunda classe assistirá sempre o Fiscal da Thesouraria da Provincia, e serão convidados os respectivos concessionarios, e posseiros, os quaes poderão enviar seus procuradores ; e as despezas correspondentes correrão por conta das partes interessadas.

Art. 8.º Na medição e demarcação dos terrenos da terceira classe praticar-se-ha o mesmo que nos da segunda, sendo convidados a assistir os pretendentes de novas concessões, ou seus procuradores, e correndo as despezas por conta destes ; e pelo que respeita aos terrenos ainda não pedidos, a demarcação se limitará á linha da testada, ficando as despezas á cargo da Thesouraria da Provincia.

Art. 9.º Ao passo, que se forem medindo, e demarcando os terrenos da segunda e terceira classe, o Fiscal da Thesouraria da Provincia fará avaliar conjunctamente os terrenos occupados, ou pedidos para esse fim, por dous avaliadores, que sempre o acompanharão nesta diligencia ; os quaes serão nomeados pelo Tribunal do Thesouro sobre proposta do referido Fiscal, com o ven-

cimento que este lhes arbitrar, e fôr approved pelo dito Tribunal.

Nestas avaliações se terá attenção (a favor dos concessionarios, ou posseiros) aos aterros, e outras bemfeitorias, que tenham dado maior valor aos terrenos.

Art. 10. As duvidas, que se suscitarem sobre taes avaliações, serão decididas por arbitros nomeados pelas partes interessadas, e pelo Fiscal; ou por um terceiro nomeado pelos mesmos arbitros, quando estes se não accordem; ficando ás partes e ao Fiscal o recurso para o Tribunal do Thesouro.

Art. 11. A taxa do fóro será na razão de 2 1/2 % sobre o preço das avaliações feitas na fórma acima prescripta, devendo ser imposta pelo Fiscal da Thesouraria da Provincia aos emphyteutas, logo que concluidas sejam as diligencias necessarias para esse fim.

Art. 12. Os terrenos aforados terão marcos numerados seguidamente a partir do ponto, que ao Inspector parecer mais conveniente; e serão registrados em livro proprio os termos, que das medições, e demarcações se fizerem com as precisas declarações, e o despacho do Presidente do Thesouro, por que se mande passar os competentes titulos.

Art. 13. Nenhuma duvida ou opposição, que occorrer entre os concessionarios, posseiros, ou pretendentes, e quaesquer pessoas, que por serem confinantes, ou por outro algum motivo queiram obstar, fará suspender a diligencia da medição, e demarcação; nem mesmo quando se apresente despacho de qualquer autoridade, que não seja o Presidente do Thesouro.

Art. 14. Concluida a medição, e demarcação geral, o Inspector das obras publicas fará tirar destes trabalhos uma planta circumstanciada, para ser archivada na Thesouraria da Provincia. Esta planta será remetida ao referido Inspector todas as vezes que se offerecerem novas concessões para nella se fazerem as devidas alterações ou addicionamentos.

Art. 15. Nas demais cidades, e villas litoraes do Imperio pôr-se-hão em pratica as precedentes instrucções, do modo que lhes forem applicaveis; dispensando-se para esse fim a concurrencia do Inspector das obras publicas, e mesmo do Official Engenheiro, onde o não houver; e fazendo nas outras Provincias as Thesourarias respectivas as vezes do Tribunal do Thesouro.

Thesouro Publico Nacional em 14 de Novembro de 1832. — *Nicoláo Pereira de Campos Vergueiro.*