ReGeo ISSN: 2177-3246

A CONSTITUIÇÃO DE GARANTIA REAL SOBRE IMÓVEL PARCIALMENTE SITUADO EM TERRENO DE MARINHA SOB REGIME DE OCUPAÇÃO: LIMITES JURÍDICOS E GESTÃO DO RISCO BANCÁRIO

THIS ARTICLE ANALYZES THE LEGAL POSSIBILITY OF CREATING A REAL ESTATE SECURITY INTEREST OVER PROPERTY PARTIALLY LOCATED ON FEDERAL COASTAL LAND UNDER OCCUPATION REGIME

LA CONSTITUCIÓN DE GARANTÍA REAL SOBRE INMUEBLE PARCIALMENTE SITUADO EN TERRENO DE MARINA BAJO RÉGIMEN DE OCUPACIÓN: LÍMITES JURÍDICOS Y GESTIÓN DEL RIESGO BANCARIO

https://doi.org/10.56238/revgeov17n9-137

Data de submissão: 21/08/2026 **Data de publicação:** 21/09/2026

Elizabeth Pereira Paiva
Mestranda em Direito e Gestão de Conflitos
Instituição: Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Maria Darlene Braga Araújo Monteiro
Mestre e Doutora em Direito
Instituição: Universidade de Fortaleza (UNIFOR)
E-mail: darlenebragaadv@gmail.com

André Bruno Façanha de Negreiros
Mestre em Direito Constitucional
Instituição: Universidade de Fortaleza (UNIFOR)
E-mail: andrenegreirosadv@gmail.com

RESUMO

O presente artigo analisa a possibilidade jurídica de constituição de garantia real sobre imóvel cuja área se encontra parcialmente inserida em terreno de marinha sob regime de ocupação. A pesquisa parte da natureza jurídica dos terrenos de marinha como bens imóveis da União, examinando os diferentes regimes jurídicos de utilização desses bens, notadamente domínio pleno, ocupação, aforamento, concessão de direito real de uso, autorização, permissão e concessão de uso. O estudo adota metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com base em legislação federal, diretrizes da Secretaria do Patrimônio da União, literatura especializada e jurisprudência recente. Conclui-se que a ocupação em terreno de marinha não confere ao particular domínio pleno nem domínio útil, mas apenas posição administrativa precária, resolúvel e condicionada ao efetivo aproveitamento do imóvel. Por essa razão, a constituição de garantia real típica sobre a fração ocupada mostra-se juridicamente inviável ou, ao menos, marcada por elevada insegurança. Nos imóveis parcialmente inseridos em área da União, a garantia somente se mostra admissível, em tese, sobre a parcela alodial autônoma, desde que individualizada, registrável e livre de interferência dominial federal. A ausência de separação física ou registral entre as áreas pública e privada compromete a validade, a eficácia e a liquidez da garantia.

Palavras-chave: Terreno de Marinha. Regime de Ocupação. Garantia Real. Alienação Fiduciária. Risco Bancário.

ABSTRACT
This article analyzes the legal possibility of creating a real estate security interest over property partially located on federal coastal land under occupation regime. The research examines the legal nature of Brazilian federal coastal lands as federal public property and discusses the different legal regimes applicable to federal real estate, including full ownership, occupation, emphyteusis, concession of real right of use, authorization, permission and concession of use. The study adopts a qualitative legal-dogmatic methodology based on federal legislation, administrative guidance from the Federal Property Secretariat, specialized literature and recent case law. It concludes that occupation over federal coastal land does not grant full ownership or useful domain to the private occupant, but only a precarious and revocable administrative position conditioned upon effective use of the land. Therefore, the creation of a typical real estate security interest over the occupied portion is legally inadequate. In a property composed of a private portion and a federally owned portion, the security interest may be structured over the private portion only if it is technically and legally individualized and capable of autonomous registration. Without such separation, the collateral presents material risks of unenforceability, illiquidity and conflict with federal ownership.

Keywords: Federal Coastal Land. Occupation Regime. Security Interest. Fiduciary Transfer. Banking Risk.

RESUMEN
El presente artículo analiza la posibilidad jurídica de constitución de garantía real sobre inmueble cuya área se encuentra parcialmente inserta en terreno de marina bajo régimen de ocupación. La investigación parte de la naturaleza jurídica de los terrenos de marina como bienes inmuebles de la Unión, examinando los diferentes regímenes jurídicos de utilización de estos bienes, notadamente dominio pleno, ocupación, enfiteusis, concesión de derecho real de uso, autorización, permiso y concesión de uso. El estudio adopta metodología cualitativa, de naturaleza jurídico-dogmática, con base en legislación federal, directrices de la Secretaría del Patrimonio de la Unión, literatura especializada y jurisprudencia reciente. Se concluye que la ocupación en terreno de marina no confiere al particular dominio pleno ni dominio útil, sino únicamente posición administrativa precaria, resoluble y condicionada al efectivo aprovechamiento del inmueble. Por esa razón, la constitución de garantía real típica sobre la fracción ocupada se muestra jurídicamente inviable o, al menos, marcada por elevada inseguridad. En los inmuebles parcialmente insertos en área de la Unión, la garantía solamente se muestra admisible, en tesis, sobre la parcela alodial autónoma, siempre que individualizada, registrable y libre de interferencia dominial federal. La ausencia de separación física o registral entre las áreas pública y privada compromete la validez, la eficacia y la liquidez de la garantía.

Palabras clave: Terreno de Marina. Régimen de Ocupación. Garantía Real. Alienación Fiduciaria. Riesgo Bancario.

1 INTRODUÇÃO

A constituição de garantias reais imobiliárias pressupõe que o bem oferecido em garantia seja juridicamente disponível, registrável e integrante do patrimônio do garantidor. Essa premissa, ordinária no direito privado, torna-se complexa quando o imóvel está total ou parcialmente localizado em terreno de marinha, especialmente quando a área correspondente ao domínio da União se encontra submetida ao regime de ocupação.

Os terrenos de marinha integram o patrimônio imobiliário da União, conforme previsto no art. 20, VII, da Constituição Federal, e são disciplinados pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946, que os inclui entre os bens imóveis federais e os define como faixa de 33 metros medidos horizontalmente para a parte da terra, a partir da linha do preamar médio de 1831.[1]

A Secretaria do Patrimônio da União esclarece que a referência para a demarcação desses terrenos não é a configuração atual do mar, mas a Linha do Preamar Média de 1831, critério histórico adotado para conferir segurança jurídica às demarcações. Também informa que a exploração privada dessas áreas enseja o pagamento de receitas patrimoniais, como foro, taxa de ocupação e laudêmio, conforme o regime jurídico aplicável.[2]

Nesse contexto, o problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: é juridicamente possível tomar em garantia real imóvel cuja área esteja parcialmente situada em terreno de marinha sob regime de ocupação?

A hipótese sustentada é a de que a garantia real típica não pode recair validamente sobre a fração em regime de ocupação, pois o ocupante não detém propriedade plena nem domínio útil sobre o bem. Quando o imóvel for parcialmente alodial e parcialmente sujeito ao domínio da União, a garantia somente poderá recair sobre a parcela privada se houver autonomia física, jurídica e registral suficiente.

A relevância prática do tema decorre de sua incidência em operações bancárias, financiamentos imobiliários, crédito produtivo, análise de garantias, gestão de risco jurídico e avaliação de liquidez de ativos. Para instituições financeiras e consultorias jurídicas, não basta avaliar o valor econômico do imóvel: é necessário examinar a possibilidade de registro da garantia, sua exequibilidade, sua oponibilidade perante terceiros e a inexistência de obstáculos administrativos perante a União.

[1] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 20, VII; BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, arts. 1º e 2º.

[2] BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria do Patrimônio da União. Terrenos de Marinha. Brasília, DF, atualizado em 8 nov. 2024.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e finalidade aplicada. O método empregado é o dedutivo, partindo-se da natureza jurídica dos bens públicos da União e dos regimes de utilização dos terrenos de marinha para, em seguida, examinar os requisitos das garantias reais imobiliárias e sua compatibilidade com o regime de ocupação.

Foram utilizados como fontes normativas principais a Constituição Federal de 1988, o Decreto-Lei nº 9.760/1946, a Lei nº 9.636/1998 e o Decreto-Lei nº 2.398/1987, além de orientações institucionais da SPU, literatura especializada e precedentes judiciais recentes. A estrutura formal foi organizada em conformidade com a orientação acadêmica da UNIFOR para trabalhos acadêmicos, observando as regras de normalização da ABNT aplicáveis a artigos científicos.[3]

3 A NATUREZA JURÍDICA DOS TERRENOS DE MARINHA

Os terrenos de marinha possuem natureza jurídica de bens públicos federais. O Decreto-Lei nº 9.760/1946 inclui expressamente os terrenos de marinha e seus acrescidos entre os bens imóveis da União, estabelecendo sua conceituação legal a partir da faixa de 33 metros contados da linha do preamar médio de 1831.

A Constituição Federal de 1988 atribui à União a titularidade dos terrenos de marinha e seus acrescidos, o que impede que o particular seja considerado proprietário pleno dessas áreas sem procedimento específico de alienação, remição, regularização ou consolidação dominial juridicamente admitido.

Essa natureza pública diferencia os terrenos de marinha dos imóveis privados comuns. O particular pode exercer determinadas faculdades econômicas sobre o bem, mas a extensão dessas faculdades depende do regime jurídico instituído pela União. Em outras palavras, a qualidade do direito titularizado pelo particular condiciona a extensão de sua liberdade de disposição, a possibilidade de registro de atos imobiliários e a admissibilidade de garantias reais.

A classificação do bem como dominical não o desnatura como bem público. Embora os bens dominicais possam ser objeto de relações patrimoniais e de alienação nas hipóteses legalmente autorizadas, permanecem submetidos ao regime jurídico público e não ingressam no comércio privado pela mera ocupação. Como assinalam Di Pietro (2026) e Carvalho Filho (2026), a disponibilidade dos bens dominicais é condicionada: depende de competência, finalidade e procedimento previstos em lei.

[3] UNIVERSIDADE DE FORTALEZA. Biblioteca Central. Guia de formatação e normalização de trabalhos acadêmicos da Unifor. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2025.

Essa premissa afasta a inferência de que a exploração econômica pelo particular seja, por si, equivalente à titularidade de um direito real sobre o solo.

4 OS REGIMES JURÍDICOS DE UTILIZAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

A análise da possibilidade de constituição de garantia real sobre imóveis situados em terrenos de marinha exige compreensão prévia dos regimes jurídicos pelos quais a União permite a utilização de seus bens imóveis por particulares. Os bens imóveis federais são disciplinados principalmente pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946 e pela Lei nº 9.636/1998, diplomas que estabelecem mecanismos de identificação, demarcação, cadastramento, registro, fiscalização, regularização, administração, aforamento e alienação dos bens imóveis da União.

4.1 DOMÍNIO PLENO OU PROPRIEDADE ALODIAL

A situação jurídica mais ampla ocorre quando o particular detém domínio pleno sobre o imóvel, também chamado de propriedade alodial. Nessa hipótese, inexiste desdobramento dominial entre União e particular, concentrando-se no proprietário as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem. Os imóveis alodiais não se sujeitam, em regra, ao pagamento de foro e laudêmio decorrentes de relação enfitêutica com a União. Por isso, podem ser livremente alienados, hipotecados ou objeto de alienação fiduciária, observadas as limitações ordinárias do direito privado, urbanístico e ambiental.

4.2 REGIME DE OCUPAÇÃO

O regime de ocupação representa modalidade precária de utilização de imóvel público federal. Nos termos da Lei nº 9.636/1998, a inscrição de ocupação é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, condicionado ao efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante e gerador da obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.[4]

O Decreto-Lei nº 9.760/1946 estabelece que a inscrição e o pagamento da taxa de ocupação não importam no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno nem de direito ao aforamento. A ocupação, portanto, não transfere domínio pleno nem domínio útil. Trata-se de situação administrativa de utilização do bem público, dotada de conteúdo econômico, mas sem natureza de direito real típico sobre o solo.

[4] BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, art. 7º.

4.3 REGIME DE AFORAMENTO OU ENFITEUSE

O aforamento constitui regime jurídico no qual há desdobramento dominial: a União conserva o domínio direto, enquanto o particular passa a deter o domínio útil do imóvel. Diferentemente da ocupação, o aforamento confere ao foreiro posição jurídica com maior estabilidade, permitindo o exercício de faculdades patrimoniais mais amplas sobre o bem, inclusive transmissão e constituição de ônus, desde que observadas as exigências legais e administrativas aplicáveis.[5]

4.4 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

A concessão de direito real de uso, ou CDRU, constitui instrumento utilizado pela Administração Pública para destinação de bens públicos a particulares ou entidades, frequentemente em contextos de regularização fundiária, projetos de interesse social, desenvolvimento econômico ou políticas públicas. Possui natureza de direito real resolúvel e pode conferir ao concessionário faculdades patrimoniais mais intensas que as existentes na autorização, permissão ou ocupação. Sua aptidão para garantia depende da legislação aplicável, do instrumento concessório e das condições impostas pela Administração.

4.5 AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CONCESSÃO DE USO

A autorização de uso é ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração permite que determinado particular utilize bem público em circunstâncias específicas. A permissão de uso também possui natureza administrativa, embora possa apresentar maior formalidade e estabilidade do que a autorização. A concessão de uso, por sua vez, caracteriza-se pela transferência contratual do uso especial de bem público por prazo determinado e finalidade específica. Em tais hipóteses, eventual garantia normalmente recairá sobre direitos emergentes do instrumento administrativo ou contratual, e não sobre a propriedade do imóvel público em si.

Em síntese, a aptidão de cada regime para sustentar garantia deve ser avaliada segundo a natureza e a disponibilidade do direito atribuído ao particular:

- no domínio pleno ou alodial, a propriedade privada apresenta, em princípio, plena aptidão para garantia, ressalvadas as limitações que incidam sobre o imóvel;
- no aforamento, o domínio útil constitui direito real e pode, em regra, ser objeto de garantia, observadas as exigências legais e patrimoniais;

[5] MACHADO, José Carlos Oliveira; BORBA, Rodrigo Grobério; CYRINO, Rodrigo Reis. Os aspectos jurídicos do direito de ocupação registrado no cartório de imóveis. Colégio Notarial do Brasil.

- na CDRU, a possibilidade depende da lei de regência, do título concessório e das cláusulas resolutivas;
- na concessão de uso, eventual garantia limita-se aos direitos contratuais transmissíveis e depende do instrumento;
- na permissão e na autorização de uso, a precariedade ordinariamente afasta a aptidão para garantia real imobiliária; e
- na ocupação, a inexistência de domínio útil impede que o próprio solo da União seja dado em hipoteca ou alienação fiduciária pelo ocupante.

Fonte: elaboração própria, com base no Decreto-Lei nº 9.760/1946 e na Lei nº 9.636/1998.

5 GARANTIAS REAIS IMOBILIÁRIAS E NECESSIDADE DE TITULARIDADE JURÍDICA

As garantias reais imobiliárias, como a hipoteca e a alienação fiduciária de bem imóvel, pressupõem que o garantidor detenha direito real alienável, registrável e economicamente executável. Na hipoteca, o gravame recai sobre bem imóvel pertencente ao devedor ou a terceiro garantidor, permanecendo o proprietário na posse do bem. Na alienação fiduciária imobiliária, há transferência da propriedade resolúvel ao credor fiduciário, com finalidade de garantia, até a quitação da obrigação.

Esses institutos não se ajustam adequadamente ao regime de ocupação em terreno de marinha. Se o ocupante não é proprietário do solo e tampouco titular do domínio útil, não pode transferir propriedade resolúvel ao credor fiduciário nem constituir hipoteca sobre direito real inexistente. A ocupação, por ser ato administrativo precário e resolúvel, não se equipara à propriedade plena nem ao domínio útil.

A alienação fiduciária imobiliária é negócio de transmissão da propriedade resolúvel com escopo de garantia, e sua eficácia real nasce com o registro do contrato no Registro de Imóveis, nos termos dos arts. 22 e 23 da Lei nº 9.514/1997. Chalhub (2026) destaca que a estrutura fiduciária pressupõe poder de disposição sobre o direito transmitido. Por consequência, a ausência de propriedade ou de outro direito real legalmente alienável não representa simples deficiência documental: é incompatibilidade entre a posição jurídica do ocupante e o objeto típico do negócio fiduciário.

Assim, eventual garantia incidente sobre ocupação em terreno de marinha teria, no máximo, natureza obrigacional ou econômica sobre direitos de ocupação, direitos possessórios, benfeitorias ou expectativa de regularização, mas não natureza de garantia real imobiliária típica sobre o solo. A diferença não é apenas terminológica: ela repercute na liquidez do ativo, na execução da garantia, na possibilidade de registro e na segurança do credor.

6 IMÓVEL PARCIALMENTE SITUADO EM TERRENO DE MARINHA

A questão torna-se mais complexa quando o imóvel possui apenas parte de sua área inserida em terreno de marinha sob regime de ocupação e outra parte situada em terreno alodial. Nessa hipótese, impõe-se distinguir juridicamente as frações do imóvel. A parcela alodial, desde que pertencente ao particular e devidamente individualizada no registro imobiliário, pode ser objeto de garantia real. Já a parcela situada em terreno de marinha sob regime de ocupação não pode ser tratada como propriedade do ocupante, pois constitui bem da União utilizado sob vínculo administrativo precário.

O problema prático surge quando não há separação física, técnica ou registral entre as áreas. Se a matrícula descreve o imóvel como unidade única, sem individualização da área alodial e da área de domínio da União, a constituição da garantia sobre o todo pode produzir insegurança substancial. Nessa circunstância, o gravame tenderia a alcançar área que não pertence ao garantidor, comprometendo sua validade, sua eficácia e sua liquidez.

A legislação patrimonial federal confirma a relevância jurídica da presença parcial de área da União. O Decreto-Lei nº 2.398/1987 impõe exigências à lavratura e ao registro de escrituras relativas a imóveis de propriedade da União ou que contenham, ainda que parcialmente, área de seu domínio, exigindo certidão da SPU quanto ao laudêmio, à regularidade patrimonial e à autorização de transferência, quando cabível.[6]

Desse modo, em imóvel parcialmente inserido em terreno de marinha sob ocupação, a viabilidade da garantia depende de três requisitos cumulativos: individualização técnica e registral da parcela privada; exclusão inequívoca da área ocupada do objeto da garantia real; e comprovação de que o gravame não recairá sobre área pertencente à União.

7 JURISPRUDÊNCIA SOBRE TERRENOS DE MARINHA, OCUPAÇÃO E GARANTIAS

A análise da viabilidade de constituição de garantia real sobre imóveis situados em terrenos de marinha deve considerar a jurisprudência dos tribunais superiores e dos Tribunais Regionais Federais. Embora não tenha sido identificado precedente vinculante específico sobre hipoteca ou alienação fiduciária constituída sobre imóvel parcialmente situado em terreno de marinha sob regime de ocupação, o conjunto jurisprudencial revela orientação consistente no sentido de que a ocupação não se confunde com propriedade nem com domínio útil.

[6] BRASIL. Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, art. 3º, § 2º.

7.1 A OCUPAÇÃO NÃO CONFERE PROPRIEDADE NEM DOMÍNIO ÚTIL

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que os terrenos de marinha constituem bens da União e que registros particulares de propriedade sobre tais áreas não são oponíveis ao ente federal. Esse entendimento foi cristalizado na Súmula 496 do STJ: "Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União".[7]

A relevância dessa súmula para o presente estudo é direta. Se registros particulares de propriedade não prevalecem contra a titularidade dominial da União, com maior razão a simples ocupação administrativa não pode ser equiparada a direito real apto a fundamentar hipoteca ou alienação fiduciária.

7.2 O REGIME DE OCUPAÇÃO É ATO ADMINISTRATIVO PRECÁRIO E RESOLÚVEL

A jurisprudência federal recente reconhece que o regime de ocupação constitui direito pessoal ou situação administrativa atribuída pela União ao particular para utilização do imóvel mediante pagamento de taxa de ocupação, sem reconhecimento de propriedade sobre o terreno. A orientação harmoniza-se com o art. 7º da Lei nº 9.636/1998, que qualifica a inscrição de ocupação como ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, condicionado ao efetivo aproveitamento do terreno. No REsp 2.032.586/PE, julgado em 14 de abril de 2026, a Terceira Turma do STJ reiterou que o terreno de marinha submetido ao regime de ocupação é bem público insuscetível de usucapião, inclusive do domínio útil, modalidade aquisitiva reservada às hipóteses em que o aforamento tenha sido previamente constituído.[8]

7.3 DISTINÇÃO JURISPRUDENCIAL ENTRE OCUPAÇÃO E AFORAMENTO

A jurisprudência também distingue a ocupação do aforamento. O domínio útil decorrente do aforamento possui natureza de direito real e integra o patrimônio do foreiro. Por isso, o STJ admite, entre particulares, a usucapião do domínio útil quando a enfiteuse tiver sido previamente instituída: substitui-se o enfiteuta, sem atingir o domínio direto da União. Esse entendimento foi afirmado no REsp 1.228.615/SP. Em sentido complementar, no REsp 1.776.033/PE, o Tribunal manteve a

[7] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 496: Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União.

[8] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.032.586/PE, Rel. Min. Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 14 abr. 2026, DJEN 16 abr. 2026.

impossibilidade de aquisição do domínio útil quando o imóvel se encontrava sob mera ocupação, justamente porque esse regime não gera direito real imobiliário suscetível de registro.[9]

O Informativo de Jurisprudência nº 757 do STJ, ao tratar do REsp 1.833.609/PE, reafirmou que o fato gerador do laudêmio ocorre com o registro do imóvel em Cartório de Registro de Imóveis, momento em que se efetiva a transmissão do domínio útil. Essa premissa reforça a natureza real e registral do domínio útil, em contraste com a natureza precária da ocupação.[10]

7.4 CONTEÚDO ECONÔMICO DOS DIREITOS DE OCUPAÇÃO E DAS BENFEITORIAS

A precariedade administrativa não elimina, por si só, todo conteúdo econômico relacionado à ocupação. A legislação patrimonial reconhece a transferência de titularidade da ocupação e impõe deveres de comunicação e atualização cadastral perante a SPU. A jurisprudência igualmente admite que a posição do ocupante e as benfeitorias possam apresentar expressão patrimonial ou indenizatória, sem converter essa posição em propriedade privada ou domínio útil. No REsp 2.149.911/RJ, por exemplo, o STJ examinou a transmissão não onerosa da titularidade da ocupação e delimitou temporalmente a incidência da multa por ausência de comunicação à SPU, à luz da alteração promovida pela Lei nº 14.474/2022.[11]

Essa orientação permite uma distinção decisiva: a transferibilidade ou o valor econômico da posição administrativa e das benfeitorias não os transformam em propriedade do solo. Pode haver objeto econômico para cessões ou garantias obrigacionais especialmente estruturadas, mas não há, na mera ocupação, o direito real imobiliário que constitui pressuposto da hipoteca ou da alienação fiduciária do terreno.

7.5 RESPONSABILIDADE DO OCUPANTE PERANTE A SPU

O STJ também reafirmou que, em caso de invasão ou alteração fática da ocupação, o ocupante anterior somente deixa de responder pela taxa de ocupação após comunicação formal à SPU. O entendimento, adotado pela Segunda Turma no REsp 1.803.968/PE, reforça a natureza administrativa

[9] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.228.615/SP, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 5 mar. 2014; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.776.033/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4 fev. 2019.

[10] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência nº 757. REsp 1.833.609/PE. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em 8 nov. 2022. DJe 11 nov. 2022.

[11] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.149.911/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 5 ago. 2025, DJEN 12 ago. 2025.

do regime e evidencia que as alterações subjetivas da ocupação somente produzem efeitos perante a União depois da atualização cadastral ou da comunicação formal ao órgão competente.[12]

8 RISCOS JURÍDICOS DA ACEITAÇÃO DO IMÓVEL COMO GARANTIA

A aceitação de imóvel parcialmente situado em terreno de marinha sob regime de ocupação como garantia real envolve riscos relevantes. O primeiro é o risco de nulidade ou ineficácia parcial do gravame, pois a garantia não pode alcançar validamente bem pertencente à União se o particular não possui direito real sobre ele.

O segundo risco é de inexequibilidade prática. Na inadimplência, o credor poderá encontrar obstáculos para consolidar a propriedade, promover leilão, registrar transferência, adjudicar o bem ou transferir direitos ao arrematante. O terceiro risco é registral: a ausência de clara individualização entre área alodial e área da União pode levar o Cartório de Registro de Imóveis a formular exigências, limitar o alcance do gravame ou recusar o registro.

O quarto risco é de baixa liquidez. Mesmo que a garantia seja formalmente aceita, sua realização futura poderá ser afetada por limitações administrativas, necessidade de certidões da SPU, pagamento de encargos patrimoniais e dúvidas sobre a extensão do direito transmitido. A literatura especializada ressalta que a correta identificação da situação patrimonial perante a SPU, a análise da matrícula, da cadeia dominial, dos encargos e da natureza do regime jurídico aplicável são etapas indispensáveis para a segurança de operações imobiliárias envolvendo bens submetidos ao patrimônio da União.[13]

9 ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA MITIGAÇÃO DO RISCO

Diante da fragilidade do regime de ocupação, a alternativa juridicamente mais consistente é promover a regularização da situação do imóvel perante a SPU antes da aceitação da garantia. A primeira medida é verificar a possibilidade de conversão da ocupação em aforamento. Quando juridicamente cabível, essa transformação confere maior estabilidade ao particular, pois ele passa a deter domínio útil sobre o imóvel, ampliando sua capacidade de uso, disposição, transmissão e estruturação de garantias.

A segunda alternativa é a remição de foro, quando cabível, com posterior consolidação do domínio pleno em favor do particular. A terceira alternativa é limitar a garantia exclusivamente à

[12] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.803.968/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 7 dez. 2020.
[13] PEREIRA, Artur; CARDOSO, Beatriz; SENA, Maria Eduarda. Terrenos de marinha: ocupação, aforamento e a natureza jurídica dos imóveis submetidos ao patrimônio da União. PPF Advogados, 12 maio 2026.

parcela alodial do imóvel, desde que haja desmembramento, georreferenciamento, matrícula autônoma ou outra forma segura de individualização registral.

A quarta alternativa consiste na substituição da garantia pretendida por outras garantias mais seguras, como alienação fiduciária de outro imóvel livre e desembaraçado, cessão fiduciária de recebíveis, fiança bancária, aval, caução financeira ou combinação de garantias. Para operações bancárias, essa substituição pode ser a medida mais prudente quando a regularização administrativa for incerta, demorada ou economicamente inviável.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição de garantia real sobre imóvel situado, total ou parcialmente, em terreno de marinha sob regime de ocupação exige cautela jurídica reforçada. O regime de ocupação não confere propriedade plena nem domínio útil ao particular. Confere apenas posição administrativa precária, resolúvel e condicionada ao efetivo aproveitamento do terreno, sem transferência de direito real sobre o solo.

Por essa razão, conclui-se que não é juridicamente recomendável aceitar, como garantia real típica, a fração do imóvel situada em terreno de marinha sob regime de ocupação. Hipoteca e alienação fiduciária pressupõem direito real alienável e registrável, o que não se verifica na ocupação.

Nos imóveis parcialmente inseridos em terreno de marinha, a garantia poderá ser admitida apenas sobre a parcela alodial, desde que esta esteja perfeitamente individualizada, descrita, registrável e juridicamente separada da área pertencente à União. Caso o imóvel seja tratado como unidade única e indivisível, sem distinção registral entre área privada e área pública ocupada, a garantia sobre o todo apresenta elevado risco de invalidade, ineficácia, baixa liquidez e dificuldade de execução.

A solução juridicamente mais segura consiste em exigir prévia regularização perante a SPU, com análise da possibilidade de conversão da ocupação em aforamento, remição de foro, individualização da parcela privada ou substituição da garantia por outro bem juridicamente mais seguro.

Em síntese, a área sob regime de ocupação não constitui lastro adequado para garantia real imobiliária típica. A viabilidade da operação dependerá da autonomia da parcela privada e da eliminação, ou mitigação robusta, dos riscos decorrentes da presença de domínio da União sobre parte do imóvel.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2398.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria do Patrimônio da União. Terrenos de Marinha. Brasília, DF, atualizado em 8 nov. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência nº 757. REsp 1.833.609/PE. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em: 8 nov. 2022. DJe: 11 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ocupante de terreno de marinha invadido responde pela taxa de ocupação até comunicar invasão à SPU. Notícia institucional, 16 dez. 2020. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/16122020-Ocupante-de-terreno-de-marinha-invadido-responde-pela-taxa-de-ocupacao-ate-comunicar-invasao-a-SPU.aspx. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.228.615/SP. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em: 5 dez. 2013. DJe: 5 mar. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.776.033/PE. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 11 dez. 2018. DJe: 4 fev. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.803.968/PE. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em: 1º dez. 2020. DJe: 7 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.032.586/PE. Rel. Min. Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 14 abr. 2026. DJEN: 16 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.149.911/RJ. Rel. Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em: 5 ago. 2025. DJEN: 12 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 496. Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União. Brasília, DF: STJ.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026.

CHALHUB, Melhim Namem. Alienação fiduciária: negócio fiduciário. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

MACHADO, José Carlos Oliveira; BORBA, Rodrigo Grobério; CYRINO, Rodrigo Reis. Os aspectos jurídicos do direito de ocupação registrado no cartório de imóveis: uma análise sobre a possibilidade de sua conversão em aforamento face ao princípio da continuidade. Colégio Notarial do Brasil. Disponível em: https://www.notariado.org.br/artigo-para-obra-coletiva-sobre-terreno-de-marinha-por-jose-carlos-oliveira-machado-rodrigo-groberio-borba-e-rodrigo-reis-cyrino/. Acesso em: 10 ago. 2026.

PEREIRA, Artur; CARDOSO, Beatriz; SENA, Maria Eduarda. Terrenos de marinha: ocupação, aforamento e a natureza jurídica dos imóveis submetidos ao patrimônio da União. PPF Advogados, 12 maio 2026. Disponível em: https://ppf.adv.br/conteudo/terrenos-de-marinha-ocupacao-aforamento-e-a-natureza-juridica-dos-imoveis-submetidos-ao-patrimonio-da-uniao/. Acesso em: 10 ago. 2026.

UNIVERSIDADE DE FORTALEZA. Biblioteca Central. Guia de formatação e normalização de trabalhos acadêmicos da Unifor. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2025. Disponível em: https://unifor.br/documents/d/pos-graduacao/guia-de-formatacao-e-normalizacao-de-trabalhos-academicos. Acesso em: 10 ago. 2026.