FÓRUM NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO

Nota Técnica nº 02/2026

O PROVIMENTO Nº 49/2025 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DE SANTA CATARINA COMO MODELO DE SEGURANÇA JURÍDICA PARA O TRATAMENTO REGISTRAL DOS TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL

I. O FÓRUM NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO

1. O **Fórum Nacional de Desenvolvimento Imobiliário** (FNDI) é uma iniciativa permanente de cooperação entre o mercado imobiliário, o sistema de financiamento imobiliário e o Registro de Imóveis brasileiro, voltada à construção de consensos entre as seis relevantes instituições subscritoras e está a serviço e à disposição de todos os *stakeholders* e da sociedade brasileira.

2. É composto pelas seguintes entidades nacionais: Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), Operador Nacional do Sistema do Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e Registro de Imóveis do Brasil (RIB).

3. Agindo por diversos mecanismos, as entidades no Fórum buscam melhorar o ambiente de negócios, fortalecendo o sistema de garantias, a justiça preventiva, a extrajudicialização, a digitalização e a melhoria das condições de aquisição e financiamento de imóveis ao cidadão, contribuindo para a realização do direito à moradia previsto na Constituição Federal.

4. Na parte técnica, grupos de trabalho temáticos, com grandes especialistas nacionais indicados pelas entidades, debatem consensos para direcionamentos ainda mais seguros das práticas imobiliárias. O foco é o cidadão, o registrador, os desenvolvedores imobiliários e os agentes de financiamento, com orientações para questões que possam ser relevantes ao dia a dia.

5. Esta Nota Técnica tem por objetivo analisar os fundamentos jurídicos e os impactos institucionais do Provimento nº 49, de 3 de setembro de 2025, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, que introduziu a Subseção VI – Terrenos de Marinha (arts. 716-A a 716-L) no Código de Normas Extrajudicial, bem como apresentar as razões pelas quais o referido ato normativo constitui importante avanço para o sistema registral brasileiro e pode servir como referência para futuras iniciativas normativas em âmbito nacional.

ABECIP · ABRAINC Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias · CBIC · IRIB Instituto de Registro Imobiliário do Brasil · .onr Registro de Imóveis Eletrônico · Registro de Imóveis do Brasil

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO

6. Os terrenos de marinha integram o patrimônio da União e possuem regime jurídico próprio, disciplinado pela Constituição Federal e pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946. A delimitação das áreas abrangidas por esse regime jurídico decorre de procedimento específico de demarcação promovido pela Secretaria de Patrimônio da União, mediante estudos técnicos e observância dos critérios previstos na legislação patrimonial federal.[1]

7. Apesar da relativa estabilidade do regime jurídico material dos terrenos de marinha, a prática registral brasileira historicamente conviveu com significativo grau de insegurança jurídica decorrente da ausência de critérios uniformes para o tratamento de imóveis potencialmente localizados em áreas sujeitas ao domínio da União.

8. Em diversas localidades do país, simples referências à proximidade do mar, menções genéricas em matrículas, indicações cartográficas preliminares ou referências administrativas desprovidas de procedimento demarcatório passaram a produzir efeitos práticos incompatíveis com a lógica do sistema registral, dificultando o registro de títulos, o financiamento imobiliário, as incorporações imobiliárias, a constituição de garantias e a livre circulação da propriedade.

9. Tal cenário gerou consequências negativas para proprietários, adquirentes, instituições financeiras, registradores e para a própria Administração Pública, ao criar ambiente de incerteza incompatível com os princípios da publicidade registral, da continuidade e da segurança jurídica.

10. Foi nesse contexto que a Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina editou o Provimento nº 49/2025, estabelecendo disciplina específica para a qualificação registral de imóveis relacionados aos terrenos de marinha, mediante critérios objetivos e alinhados aos princípios e fundamentos estruturantes do sistema registral brasileiro.

11. Ocorre que o referido Provimento teve sua eficácia suspensa cautelarmente por decisão do Conselho Nacional de Justiça, publicada em 8 de abril de 2026. A medida não teve por fundamento o reconhecimento de incompatibilidade material da regulamentação com a legislação federal ou com a Constituição Federal, mas da compreensão de que a matéria demanda disciplina uniforme em âmbito nacional, a ser oportunamente estabelecida pela Corregedoria Nacional de Justiça.

[1] Terrenos de Marinha — Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Acesso em: 02/06/2026.

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

12. Nesse contexto, a suspensão cautelar reforça a relevância institucional da matéria e reforça a necessidade de construção de parâmetros uniformes em âmbito nacional, capazes de harmonizar a proteção ao patrimônio público, a segurança jurídica das situações consolidadas e a atividade registral.

13. As soluções normativas desenvolvidas pela Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina inserem-se nesse debate e constituem valiosa referência técnica para a futura construção de parâmetros nacionais aplicáveis aos procedimentos registrais incidentes sobre terrenos de marinha.

14. Nesse contexto, o **Fórum Nacional de Desenvolvimento Imobiliário** reconhece no Provimento nº 49/2025 importante iniciativa de aperfeiçoamento do sistema registral brasileiro, ao enfrentar distorções históricas relacionadas ao tratamento dos terrenos de marinha e promover maior segurança jurídica para a União, para os registradores, para os proprietários e para o mercado imobiliário.

15. Por essa razão, apresenta, nesta Nota Técnica, os fundamentos que justificam sua defesa institucional e que recomendam a utilização de suas premissas como paradigma para a construção de uma regulamentação nacional uniforme sobre a matéria.

III. O PROVIMENTO Nº 49/2025 COMO AVANÇO INSTITUCIONAL

III.1. Correção de uma distorção histórica do sistema registral

16. O principal mérito do Provimento nº 49/2025 consiste em enfrentar uma das mais relevantes distorções historicamente observadas no tratamento registral dos terrenos de marinha: a confusão entre potencial dominialidade pública e efetiva dominialidade pública.

17. O sistema jurídico brasileiro não admite que presunções abstratas, referências geográficas ou meros indícios substituam procedimentos legalmente estabelecidos para constituição de direitos reais ou definição da titularidade imobiliária.

18. Em conformidade com essa premissa, o art. 716-A estabelece que somente será considerado imóvel localizado em faixa de marinha, para fins registrais, aquele cuja matrícula contenha indicação expressa da demarcação promovida pelo órgão federal competente e da correspondente transferência da propriedade para a União.

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

19. A solução adotada prestigia a lógica fundamental do Registro de Imóveis brasileiro: fatos jurídicos relevantes somente produzem efeitos perante terceiros quando formalmente incorporados ao fólio real. Ao estabelecer essa diretriz, o Provimento restabelece a coerência entre o regime jurídico material dos terrenos de marinha e o sistema registral.

III.2. Fortalecimento da segurança jurídica

20. A segurança jurídica constitui pressuposto essencial para a proteção da propriedade, para a circulação de riquezas e para o adequado funcionamento do mercado imobiliário. Não é compatível com um sistema registral moderno admitir que imóveis regularmente matriculados em nome de particulares tenham sua circulação restringida por fatos ainda não formalizados ou por procedimentos administrativos regularmente instaurado.

21. O Provimento nº 49/2025 promove importante avanço ao exigir a existência de efetiva demarcação para a incidência dos efeitos registrais próprios dos terrenos de marinha. A medida reduz subjetivismos, elimina interpretações contraditórias e estabelece critérios uniformes para a atuação dos registradores. O resultado é a ampliação da previsibilidade dos negócios jurídicos e o fortalecimento da confiança no sistema registral.

III.3. Compatibilidade com a proteção do patrimônio da União

22. O Provimento foi estruturado em consonância com o regime constitucional e legal dos terrenos de marinha, preservando integralmente as competências da União para identificação, demarcação, administração e incorporação de áreas integrantes de seu patrimônio.

23. A regulamentação parte da premissa de que a caracterização de determinado imóvel como terreno de marinha depende da observância dos procedimentos legalmente previstos, especialmente da demarcação promovida pelo órgão federal competente e da correspondente publicidade registral.

24. Ao exigir a formalização desses atos para a produção de efeitos perante o Registro de Imóveis, o Provimento prestigia os instrumentos oficiais de constituição da dominialidade pública e reforça a segurança jurídica do próprio patrimônio federal.

25. Nesse sentido, a normativa catarinense não altera os critérios materiais de definição dos terrenos de marinha nem restringe os poderes da Secretaria de Patrimônio da União. Ao contrário, reconhece expressamente a possibilidade de a União promover, a qualquer tempo, os procedimentos administrativos

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

ou judiciais necessários à demarcação das áreas sujeitas ao seu domínio, bem como requerer os correspondentes atos registrais destinados à adequada publicidade de seus direitos.

26. O Provimento também fortalece a proteção do patrimônio público ao distinguir situações efetivamente consolidadas por meio de procedimento demarcatório daquelas baseadas apenas em referências genéricas, indícios ou informações não formalizadas. Essa distinção contribui para evitar incertezas jurídicas e assegura que a definição da titularidade pública decorra dos mecanismos legalmente instituídos para esse fim.

27. Ao prestigiar a demarcação como pressuposto para a incidência do regime jurídico dos terrenos de marinha, a regulamentação promove maior racionalidade administrativa, reforça a credibilidade dos procedimentos conduzidos pela União e assegura tratamento compatível com os princípios da publicidade, da legalidade e da segurança jurídica.

28. Trata-se, portanto, de medida que não apenas preserva, mas fortalece a tutela do patrimônio público federal no âmbito do sistema registral brasileiro.

IV. REPERCUSSÕES INSTITUCIONAIS E SISTÊMICAS DO PROVIMENTO Nº 49/2025

IV.1. Fortalecimento da atuação administrativa da União

29. O Provimento nº 49/2025 prestigia os procedimentos demarcatórios conduzidos pela Secretaria de Patrimônio da União como instrumentos oficiais de definição da dominialidade pública, reafirmando a centralidade da demarcação na identificação dos imóveis submetidos ao regime jurídico dos terrenos de marinha.

30. Ao vincular os efeitos registrais à efetiva conclusão do procedimento demarcatório e à correspondente publicidade registral, a regulamentação reforça a segurança jurídica dos próprios atos praticados pela União, reduzindo controvérsias decorrentes de referências genéricas, informações cadastrais ou elementos desprovidos de eficácia constitutiva.

31. Nesse contexto, a norma contribui para maior racionalidade na gestão patrimonial federal, ao distinguir situações juridicamente consolidadas daquelas ainda sujeitas à definição administrativa.

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

IV.2. Aperfeiçoamento da qualificação registral

32. A atividade registral exige critérios objetivos, uniformes e previsíveis para a análise dos títulos submetidos ao Registro de Imóveis.

33. O Provimento nº 49/2025 oferece parâmetros claros para a qualificação de atos relacionados a imóveis potencialmente situados em terrenos de marinha, reduzindo a margem para interpretações divergentes e promovendo maior uniformidade na atuação das serventias extrajudiciais. A adoção de critérios objetivos fortalece a segurança institucional da atividade registral e contribui para a estabilidade das relações jurídicas constituídas a partir dos assentos imobiliários.

IV.3. Impactos sobre o ambiente de desenvolvimento imobiliário

34. A previsibilidade registral constitui elemento estruturante para a circulação da propriedade, para a constituição de garantias reais e para a realização de investimentos de longo prazo[2].

35. Ao conferir maior clareza aos critérios aplicáveis aos imóveis potencialmente situados em terrenos de marinha, o Provimento reduz fatores de incerteza que historicamente afetaram operações de financiamento, incorporações imobiliárias, parcelamentos do solo, regularizações fundiárias e demais negócios dependentes da segurança proporcionada pelo Registro de Imóveis.

36. Nesse aspecto, a regulamentação contribui para a construção de um ambiente jurídico mais estável e compatível com as necessidades de desenvolvimento urbano, expansão do crédito e fortalecimento do mercado imobiliário formal.

IV.4. Quadro-Síntese

Eixo Institucional	Repercussão
Patrimônio da União	Prestigia o procedimento demarcatório como instrumento oficial de definição da dominialidade pública
Atividade Registral	Estabelece critérios objetivos para a qualificação registral e reduz assimetrias interpretativas

[2] BANCO CENTRAL DO BRASIL. Garantias e diferenças nas taxas de juros de crédito. Brasília: BCB. https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE043_Garantias_e_diferencas_nas_taxas_de_juros_de_credito.pdf. Acesso em 02/06/2026.

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

Eixo Institucional	Repercussão
Segurança Jurídica	Reforça os princípios da continuidade, publicidade e presunção de legitimidade registral
Mercado Imobiliário	Reduz incertezas associadas à titularidade e favorece a circulação da propriedade
Crédito Imobiliário	Amplia a previsibilidade necessária à constituição e execução de garantias reais
Desenvolvimento Urbano	Confere maior estabilidade para parcelamentos, incorporações e regularizações fundiárias

V. O PROVIMENTO Nº 49/2025 COMO REFERÊNCIA PARA A REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DOS TERRENOS DE MARINHA

37. A discussão instaurada perante o Conselho Nacional de Justiça evidencia que a matéria transcende os limites do Estado de Santa Catarina e demanda a construção de parâmetros uniformes para o tratamento registral dos terrenos de marinha em todo o território nacional.

38. Nesse cenário, o Provimento nº 49/2025 destaca-se como importante referência técnica para a futura regulamentação nacional, por oferecer solução equilibrada, juridicamente consistente e compatível com os princípios estruturantes do sistema registral brasileiro.

39. As diretrizes adotadas pela Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina merecem especial consideração no processo de construção de um modelo nacional, na medida em que:

- **Preservam integralmente as competências constitucionais da União**, sem promover qualquer alteração no regime jurídico dos terrenos de marinha ou restringir a atuação da Secretaria de Patrimônio da União nos procedimentos de identificação, demarcação e incorporação patrimonial;
- **Prestigiam o procedimento demarcatório como instrumento oficial de definição da dominialidade pública**, reforçando a necessidade de observância dos mecanismos legalmente previstos para a constituição e publicidade dos direitos da União;
- **Promovem maior coerência entre o direito material e o sistema registral**, ao vincular os efeitos registrais à efetiva existência de procedimento demarcatório regularmente concluído e refletido na matrícula do imóvel;

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

• **Conferem objetividade à atividade de qualificação registral**, reduzindo divergências interpretativas e assegurando tratamento uniforme aos usuários dos serviços extrajudiciais;

• **Fortalecem os princípios da publicidade, continuidade e presunção de legitimidade dos registros públicos**, pilares essenciais para a estabilidade das relações jurídicas imobiliárias;

• **Reduzem incertezas dominiais que historicamente afetam imóveis localizados em áreas costeiras**, contribuindo para a segurança jurídica de proprietários, adquirentes, investidores e agentes financiadores;

• **Favorecem a circulação da propriedade imobiliária e a constituição de garantias reais**, elementos indispensáveis para o desenvolvimento do mercado imobiliário e para a expansão do crédito de longo prazo;

• **Contribuem para a redução da litigiosidade**, ao estabelecer critérios objetivos para a identificação das situações em que efetivamente incide o regime jurídico dos terrenos de marinha;

• **Harmonizam a proteção do patrimônio público com a segurança jurídica das relações privadas**, demonstrando que tais valores não são incompatíveis, mas complementares dentro de um sistema registral moderno e eficiente;

• **Oferecem solução regulatória passível de replicação nacional**, apta a uniformizar procedimentos relacionados ao registro de imóveis, usucapião extrajudicial, parcelamento do solo, incorporação imobiliária e demais atos registrais envolvendo imóveis potencialmente situados em terrenos de marinha.

40. Sob essa perspectiva, a experiência catarinense demonstra que é possível compatibilizar proteção ao patrimônio da União, segurança jurídica, eficiência administrativa, desenvolvimento urbano e fortalecimento da atividade registral.

41. Mais do que uma regulamentação local, o Provimento nº 49/2025 apresenta-se como paradigma normativo apto a orientar a construção de uma disciplina nacional uniforme para os terrenos de marinha, contribuindo para a modernização do sistema registral brasileiro e para a consolidação de um ambiente jurídico mais previsível, estável e seguro.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

42. O Provimento nº 49/2025 representa um dos mais relevantes avanços recentes na disciplina registral dos terrenos de marinha no Brasil.

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

43. A regulamentação corrige distorções históricas, fortalece a coerência do sistema registral e promove equilíbrio adequado entre a proteção do patrimônio público e a segurança jurídica das relações privadas.

44. Ao estabelecer critérios objetivos para a qualificação registral e vincular os efeitos próprios do regime jurídico dos terrenos de marinha à efetiva realização do procedimento demarcatório, o Provimento prestigia os princípios da publicidade, da continuidade, da especialidade objetiva e da presunção de legitimidade dos registros públicos, pilares estruturantes do sistema registral brasileiro.

45. A normativa também reforça a segurança institucional da atividade registral, contribui para a uniformização dos procedimentos extrajudiciais e amplia a previsibilidade necessária à circulação da propriedade imobiliária, à constituição de garantias reais e à realização de investimentos de longo prazo.

46. Longe de restringir competências da União ou alterar o regime jurídico dos terrenos de marinha, o Provimento reafirma a centralidade do procedimento demarcatório como instrumento oficial de definição da dominialidade pública, fortalecendo a proteção do patrimônio federal e assegurando que seus efeitos decorram dos mecanismos legalmente previstos para sua constituição e publicidade.

47. A experiência desenvolvida pela Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina demonstra que é possível conciliar proteção ao patrimônio público, segurança jurídica, eficiência administrativa, desenvolvimento econômico e fortalecimento da atividade registral, mediante soluções normativas tecnicamente consistentes e alinhadas às melhores práticas do direito registral contemporâneo.

48. Mais do que uma iniciativa normativa local, o Provimento nº 49/2025 apresenta-se como paradigma regulatório capaz de orientar a harmonização nacional da matéria, promovendo maior segurança jurídica para a União, para os registradores, para os proprietários, para os investidores e para todos os agentes que dependem da estabilidade e da confiabilidade do sistema de registro de imóveis brasileiro.

49. Por essas razões, o **Fórum Nacional de Desenvolvimento Imobiliário** manifesta seu apoio institucional aos fundamentos que inspiraram o Provimento nº 49/2025, reconhecendo sua relevância para o aperfeiçoamento do sistema registral brasileiro e entendendo que suas diretrizes oferecem importante contribuição para a construção de uma futura regulamentação nacional uniforme sobre os terrenos de marinha.

ABECIP · ABRAINC Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias · CBIC · IRIB Instituto de Registro Imobiliário do Brasil · .onr Registro de Imóveis Eletrônico · Registro de Imóveis do Brasil

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

FÓRUM NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO

São Paulo/SP, 05 de junho de 2026.

_____

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA – ABECIP

P. Michel Cury Chain

_____

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS – ABRAINC

P. Luiz Antônio Nogueira De França

_____

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO – CBIC

P. Renato de Sousa Correia

_____

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – IRIB

P. José Paulo Baltazar Júnior

_____

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO ELETRÔNICO DE IMÓVEIS – ONR

P. Juan Pablo Corrêa Gossweiler

_____

REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL – RIB

P. Ari Alves Pires Neto

_____

BERNARDO CHEZZI

Coordenador do Fórum Nacional de Desenvolvimento Imobiliário

_____

GABRIEL SOUZA

Coordenador do GT de Relações Institucionais e Governamentais (GT Legis)

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.

MANIFESTO DE ASSINATURAS

Código de validação: GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG

*** O documento pode conter assinaturas não ICP Brasil, confirmadas a partir do email atribuído ao signatário ***

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis, pelos seguintes signatários:

Gabriel Cardoso de Souza (CPF 018.401.645-22)

Para verificar as assinaturas, acesse o link direto de validação deste documento:

https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG

Ou acesse a consulta de documentos assinados disponível no link abaixo e informe o código de validação:

https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/GWTTY-RAPW7-Z2C2X-932UG.