

**PROJETO DE PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA EM SANTA  
CATARINA (PPMA/SC)**

***DELIMITAÇÃO E PLANEJAMENTO DE DEMARCAÇÃO DO  
PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO TABULEIRO***

***PARECEER JURIDICO SOBRE AS ÁREAS PERTENCENTES AO ESTADO (BAIXADA DO  
MASSIAMBU) NO INTERIOR DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO TABULEIRO***

**RELATÓRIO FINAL**

**03FAT0206R01**

**CURITIBA / PR  
FEVEREIRO / 2008**

## CONTEÚDO

	Pág.
<b>1 – INTRODUÇÃO</b> .....	1.1
<b>2 – DOCUMENTOS REFERENCIAIS DISPONIBILIZADOS PELA FATMA LOCALIZAÇÃO</b> .....	2.1
<b>2.1 - Pasta I – Baixada do Massiambú, Vol. I – Propriedade do Estado</b> .....	2.1
<b>2.2 - Pasta II – Baixada do Massiambú, Vol. II</b> .....	2.2
2.2.1 – Sugestões da Procuradoria Geral do Estado (PGE).....	2.3
2.2.2 – Proposta do Ministério Público .....	2.4
2.2.2.1 – Área Desanexada .....	2.5
2.2.2.2 – Campos do Massiambu .....	2.6
2.2.2.3 – Área de 1000 ha.....	2.6
2.2.3 – Proposta da Polícia Ambiental .....	2.6
2.2.4 – Proposta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA.....	2.7
<b>2.3 - Pasta III – Baixada do Massiambu – Vol. III</b> .....	2.8
<b>2.4 - Pasta IV – Baixada do Massiambu – Vol. IV</b> .....	2.11
<b>2.5 - Pasta V – Baixada do Massiambu – Vol. V</b> .....	2.12
<b>2.6 - Pasta VI – Baixada do Massiambu – Vol. VI</b> .....	2.13
<b>2.7 - Pasta VII – Regularização Fundiária</b> .....	2.17
<b>2.8 - Pasta VIII – Assuntos Fundiários – Gerais</b> .....	2.18
<b>2.9 - Pasta IX – Terras do Estado (Interessado Gentil Pedro Galvão)</b> .....	2.18
<b>2.10 - Pasta X – Recategorização do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro</b> .....	2.19
<b>3 – HISTÓRICO DA ÁREA CONHECIDA COMO BAIXADA DO MASSIAMBU</b> .....	3.1
<b>4 – CONSEQUÊNCIAS DA VENDA A NON DOMINO PELA PREFEITURA DE PALHOÇA</b> .....	4.1
<b>5 – ALTERNATIVAS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA</b> .....	5.1
<b>5.1 – Convalidação dos Títulos Vendidos pela Prefeitura de Palhoça</b> .....	5.1

<b>5.2 – Decretação da Nulidade dos Registros Originados da Venda pela Prefeitura de Palhoça e Retorno à Propriedade do Estado .....</b>	<b>5.5</b>
<b>5.3 – Doação da Área Desanexada em 1979, para a Prefeitura de Palhoça e Futura Regularização desta , dos Títulos Emitidos Indevidamente.....</b>	<b>5.8</b>
<b>5.4 – Instituição de Aforamento Perpétuo.....</b>	<b>5.9</b>
<b>5.5 – Áreas Pertencentes ao Estado no Interior do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.....</b>	<b>5.9</b>
5.5.1 – Validação dos Títulos .....	5.10
5.5.2 – Decretação de Nulidade dos Registros.....	5.10
5.5.3 – Doação dos Imóveis Devidamente Vendidos pela Prefeitura de Palhoça .....	5.10
5.5.4 – Permissão de Permanência dentro da UC ou Relocação dos Proprietários que Estavam na Área Antes da Criação do Parque .....	5.10
5.5.5 – Ocupantes que Ingressaram na Área após a Criação do PE da Serra do Tabuleiro .....	5.13
5.5.6 – Área Titulada em Nome do Estado.....	5.14
<b>6 – DIVERGÊNCIAS ENTRE AS INFORMAÇÕES EXISTENTES E A REALIDADE HISTÓRICA E JURÍDICA .....</b>	<b>6.1</b>
<b>7 – CONCLUSÕES.....</b>	<b>7.1</b>

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 3.01 – Área Conhecida como Passagem do Massiambú.....	3.1

## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 5.01-A - Análise da Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses – FEEC sobre o “Parecer Jurídico do Projeto de Demarcação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro”**
- Anexo 5.01-B - Resposta ao Parecer Jurídico apresentado pela Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses – FEEC**
- Anexo 5.02 - Resumo das Alternativas Propostas**

## ***1 - INTRODUÇÃO***

---

---

## 1 – INTRODUÇÃO

---

O presente documento apresenta o Produto 5 do Contrato FRE 01/2007 e 005/2007 firmado entre DETZEL CONSULTING e STCP Engenharia de Projetos, no âmbito do Projeto Proteção da Mata Atlântica em Santa Catarina – PPMA/SC, desenvolvido pela Fundação do Meio Ambiente – FATMA, resultante da Cooperação Financeira Bilateral estabelecida através do Governo do Estado de Santa Catarina e o KFW Entwicklungsbank.

O Contrato tem como objeto a prestação de serviços de consultoria técnica especializada para Delimitação e Planejamento de Demarcação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, conforme Termo de Referência 021/2006 e proposta de serviços elaborada pela STCP.

Especificamente em relação à questão jurídica, o Termo de Referência TR 021/2006, GFA/IP, prevê, dentre os produtos a serem entregues pela STCP *“um parecer jurídico indicando alternativas para regularizar a situação de dominialidade destas áreas do entorno e no interior do Parque, exclusivamente no que diz respeito ao território pertencente ao Estado de Santa Catarina”*.

Nesse sentido, o presente documento apresenta o parecer jurídico, elaborado com o objetivo de apoiar o processo de definição de critérios a serem aplicados na tomada de decisões quanto a redelimitação do Parque Estadual, nas áreas consideradas prioritárias.

O parecer jurídico foi elaborado a partir dos conhecimentos obtidos através da leitura do histórico de informações existentes e dos documentos referenciais entregues pela FATMA, para subsidiar as soluções jurídicas propostas. Foi efetuada, também, ampla pesquisa no Arquivo Público Municipal, Centro de Memória da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, Arquivo Público Estadual, Fórum e Registro de Imóveis de Palhoça, imobiliárias da Praia da Pinheira, em Palhoça, além de pesquisa na internet, por *sites* versando sobre a história das cidades de Laguna, São José e Florianópolis, busca por jurisprudência e acompanhamento dos andamentos dos processos citados nos documentos obtidos da FATMA, nas 1ª e 2ª Varas de Palhoça, no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e no Superior Tribunal de Justiça.

***2 – DOCUMENTOS REFERENCIAIS  
DISPONIBILIZADOS PELA FATMA***

---

---

## **2 - DOCUMENTOS REFERENCIAIS DISPONIBILIZADOS PELA FATMA**

---

Neste item é apresentado um resumo dos documentos encaminhados pela FATMA à consultora, para análise da situação histórica, com o objetivo de situar o leitor sobre o *status quo* da área objeto do parecer. A metodologia adotada foi a de escolha dos principais documentos e aspectos levantados em cada pasta. Não houve rigor científico ou metodológico nesta fase. Alguns documentos foram resumidos, ou apresentados apenas seu conteúdo parcial, e outros, que constam das referidas pastas não foram sequer citados, pois apenas se pincelou o que seria mais relevante para se atingir os objetivos do trabalho. Ressalte-se que qualquer dúvida sobre o conteúdo integral dos documentos referenciados poderá ser dirimida através da análise dos referidos documentos nos arquivos da FATMA, localizados na sede da Fundação, em Florianópolis.

### **2.1 - Pasta I – Baixada do Massiambú, Vol. I – Propriedade do Estado**

Neste volume consta o ofício do diretor geral da FATMA, no. 3647/96, de 25/10/1996, encaminhado ao Procurador Geral do Estado, junto com o parecer PROJUR no. 052/96, relativo ao pedido da Pinheira Sociedade Balneária Ltda. de licenciamento ambiental do Loteamento denominado “Praia da Pinheira”, no bairro da Pinheira, distrito de enseada do Brito, município de Palhoça.

O Parecer da Procuradoria da FATMA no. 052/96 informa que o loteamento objeto do licenciamento está inserido em área que apresenta restingas fixadoras de dunas, tendo sofrido várias atuações dos órgãos ambientais, inclusive pela retirada clandestina de areia e que está inserido nos Campos do Massiambú, sendo semelhante a situação do Loteamento Praia do Sonho. Sugere o encaminhamento do processo à PGE, solicitando manifestação quanto a tramitação de ações judiciais que tenham por objeto a titularidade da área de implantação do referido loteamento. Informa também que a área fazia parte do PE Serra do Tabuleiro, mas foi desanexada pelo Decreto nº 8.857/79, sendo mantida como Zona Especial, sob a administração do PE Serra do Tabuleiro, em razão de legislação estadual (Decreto 14.250/81<sup>1</sup> que regulamentou a Lei 5.793/80, arts. 42, I, a e art. 61, I), porém que tais legislações seriam

---

<sup>1</sup> O Decreto 4.705/2006 revogou parcialmente o Decreto 14.250, (Revoga as alíneas "a" e "b", do inciso I do art. 42, o inciso I do art. 44 e os incisos I e II do art. 45 do Decreto nº 14.250, de 5 de junho de 1981, que dispõe sobre a proteção e à melhoria da qualidade ambiental), não mais existindo Zona Especial de 500 metros ao redor de parques estaduais, embora persista a legislação federal, Lei 9.985/00, no que se refere à zona de amortecimento de unidades de conservação.

posteriores à aprovação do loteamento, daí porque inaplicáveis, sendo possível o prosseguimento do licenciamento.<sup>2</sup>

Certidão do Oficial do Registro de Imóveis de Palhoça de que Pinheira Sociedade Balneária adquiriu por aforamento perpétuo com a Prefeitura de Palhoça em 05/10/57 uma área de 560.000 m<sup>2</sup>, informando que os campos do Massiambú foram cedidos ao Estado de Santa Catarina pela provisão de 24 de março de 1728. Pela Lei n. 652/1904 o Estado transferiu para o município de Palhoça esses campos, que foram transformados em patrimônio “após cumpridas as formalidades legais”.

Certidão da Prefeitura de Palhoça, de 22/08/1994, que o referido loteamento foi aprovado pela Prefeitura em 14/05/1973 e que “não existia, em nível municipal, impedimentos de ordem técnica para reabertura de ruas que foram cobertas pelas dunas”.

Cadeia dominial da área das matrículas e/ou registros referentes ao Loteamento em questão, onde é possível verificar que os lotes vendidos através de Escritura Pública de Compra e Venda (EPCV) ou dados em aforamento perpétuo pela Prefeitura de Palhoça possuíam todos 8 ha e não possuíam registro anterior. Como alguns adquiriram mais de 1 título, quando da venda para a Sociedade Balneária Pinheira, foi feita a unificação destes títulos, restando em matrículas com área superior aos 8 ha previsto na Lei n. 652/1904, que transferia a administração dos Campos de Araçatuba ou Massiambú à Prefeitura de Palhoça, que poderia arrendar anualmente a área em lotes não superiores a 8 ha.

A pasta se encerra com o parecer n. 005/98, da PGE/SC, no qual consta que expedido ofício à Diretoria de Assuntos Fundiários, aquele órgão afirmou que não existe documento comprobatório de transferência do domínio dos imóveis registrados no Cartório de Palhoça, pelo Estado de Santa Catarina ao município de Palhoça e que a Lei 652 somente transferiu a administração dos campos do Massiambú, concluindo que o Município de Palhoça expediu documentos nulos, daí porque o pedido de licenciamento se encontraria prejudicado. Quanto ao fato da legislação que impede o parcelamento do solo em áreas de proteção especial ser posterior a aprovação do loteamento, expôs a procuradora que já se firmaram doutrina e jurisprudência no sentido de que a lei urbanística é de ordem pública, atingindo os loteamentos já aprovados, na parte ainda não edificada. O parecer foi acolhido pelo Procurador Geral e encaminhado à FATMA.

Comentário da Consultora

Mesmo se desconsiderasse a questão dominial ou a legislação estadual sobre parcelamento de solo urbano em área de proteção especial, o licenciamento ambiental não poderia ser concedido, pois o Código Florestal de 1965 considerou de preservação permanente as vegetações de restinga, fixadoras de dunas, como as existentes na região. Os órgãos ambientais vêm atuando, mas as construções clandestinas estão sendo implantadas.

## 2.2 - Pasta II – Baixada do Massiambú, Vol. II

Inicia-se com Carta do Governador de Santa Catarina (Nota no. 7283/997.5, de 3 de maio de 1999) dirigida ao Procurador Geral do Estado, convocando-o a se manifestar sobre o problema

---

<sup>2</sup> A legislação sobre Zona Especial foi revogada, mas a área do entorno de UC's de proteção integral, como é o caso de Parques, de acordo com a Lei 9985/00, fazem parte da Zona de Amortecimento do PE Serra do Tabuleiro.

do PE Serra do Tabuleiro, em razão de reunião havida com o Conselho Intermunicipal para Implantação do PE Serra do Tabuleiro, em que se propunha e requeria:

- Viabilizar recursos financeiros para o Zoneamento do Parque;
- Estudos para o redirecionamento do Parque, desanexando algumas áreas como por exemplo a área à margem esquerda da BR-101, sentido norte-sul e o mar;
- Criar o ICMS ecológico para os municípios abrangidos pelo PE Serra do Tabuleiro;
- Resolver o problema do reassentamento dos indígenas existentes no PE Serra do Tabuleiro;
- Incluir verbas para indenização das áreas.

A procuradora Ana Cláudia Allet Aguiar, em 11 de maio de 1999 encaminha uma carta à coordenadora da Procuradoria Patrimonial, informando estar preocupada com os processos de desapropriação indireta promovidos por proprietários de terras localizadas no PE Serra do Tabuleiro, achando prudente uma reunião entre MP, Juiz da Comarca de Palhoça, FATMA, Polícia Ambiental, Secretaria de Estado da Agricultura e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano.

A primeira reunião ocorreu em 09 de julho de 1999, e outras reuniões foram realizadas nos dias 11 e 18 de fevereiro de 2000, com a participação do MP, Procuradoria Geral do Estado, FATMA, Polícia Ambiental e Secretaria do Meio Ambiente, cada um dos órgãos participantes apresentou uma minuta com sugestões para os problemas do PE Serra do Tabuleiro, conforme segue.

### **2.2.1 - Sugestões da Procuradoria Geral do Estado (PGE)**

A PGE dividiu os problemas em três grandes grupos: áreas situadas nos limites do Parque; Campos do Massiambu ou Araçatuba e terreno de 1000 ha, de propriedade da FATMA; propondo soluções para cada um deles.

- Áreas Situadas nos Limites do Parque

Entende a PGE que o Estado deve concluir o procedimento discriminatório administrativo iniciado pela Secretaria de Estado da Agricultura, para separar as terras devolutas, das áreas do Estado e de particulares. Deve também propor ação de anulação dos títulos de propriedades irregulares, bem como ações de reintegração de posse. A FATMA deve localizar as áreas de importância ambiental essenciais para a efetiva implantação do PE Serra do Tabuleiro e estimar o montante das indenizações necessárias para proceder às indenizações. Caso necessário ajuizar a Ação Discriminatória. O Estado deve proteger o Parque.

- Campos do Massiambu ou Araçatuba

De acordo com a PGE, o Estado de Santa Catarina, através da Lei 652/1904 transferiu a administração dos Campos do Massiambu para a Prefeitura Municipal de Palhoça, podendo ela arrendar anualmente, em lotes nunca superiores a 8 ha.

A Prefeitura Municipal de Palhoça, ao transmitir o bem para o particular, não apresentou título aquisitivo de domínio do referido imóvel. Portanto, não poderia ter sido matriculado e registrado diretamente em nome dos adquirentes, pois o nº do registro anterior é requisito da matrícula, conforme art. 176, § 1º, inc. II, 5 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73). O

particular comprou de quem não tinha prova de antecedente legítimo de propriedade, portanto, não tem como alegar a validade de seu domínio.

O cancelamento dos registros no Cartório de Registro de Imóveis deve ser efetuado, por nulidade absoluta da venda a *non domino*.

Além disto, tais áreas estão em sua maioria dentro dos limites do PE Serra do Tabuleiro.

Segundo a PGE o Município de Palhoça concordou com o Estado de Santa Catarina de que a área é de propriedade do Estado, em ação de desapropriação indireta movida pela Alvorada Empreendimentos Sociais Ltda. na qual o Estado promoveu Ação Incidental Declaratória (a citação não apresenta o número do processo, nem a data).

- Terreno de 1000 ha

Sugere a PGE que seja realizado um levantamento administrativo para verificar a apuração das áreas ocupadas, bem como a natureza da ocupação, se de boa-fé ou não. A partir daí o Estado deverá propor Ações Anulatórias de Títulos de Propriedades Irregulares, e Ações de Reintegração de Posse.

### 2.2.2 - Proposta do Ministério Público

O MP dividiu seu relatório em quatro etapas: I - Identificação do Problema; II – Providências Iniciais de Ordem Administrativa; III – Providências de Ordem Social e IV – Providências de Ordem Jurídica. Em seguida, fez suas considerações e propostas para a regularização das áreas compreendidas pelos Campos do Massiambu, dividindo em mais 3 itens. O primeiro tratou da área desanexada, o segundo sobre os Campos do Massiambu e o terceiro sobre a área de 1000 ha de propriedade da FATMA.

No item I, sobre identificação do problema, considera o MP que é necessário conhecer e identificar as áreas que se encontram dentro do chamado “Campos de Araçatuba ou do Massiambu”, demarcando os limites do PE Serra do Tabuleiro, de forma a identificar as áreas que compõem o Parque e as que se encontram na “Área de Proteção Especial”. Verificar também as ocupações que estão dentro e fora do parque nesta região denominada “Campos do Massiambu” e os Loteamentos aprovados ou não na mesma área.

No item II, que trata das providências de ordem administrativa, o MP recomenda cercar a área para coibir novas invasões, sinalizar a área identificando os limites do PE Serra do Tabuleiro e que se fizesse uma consulta ao SPU sobre a demarcação dos limites dos terrenos de marinha (linha da preamar médio de 1831) sobre a possibilidade de aforamento perpétuo por parte de SC aos ocupantes das áreas de Proteção Especial, para que não haja aforamento de área não pertencente ao Estado.

Nota da consultora:

Consta da informação PROJUR n. 037/97, de 08 de dezembro de 1997, referente à inclusão de Terras de Marinha no Parque Estadual Serra do Tabuleiro, portanto dois anos antes da sugestão do MP, que:

1. O Decreto que criou o PE Serra do Tabuleiro prevê que farão parte do mesmo terras de marinha, devendo o Estado promover junto ao Departamento de Patrimônio da União a inclusão em seu patrimônio e que a utilização destas terras na orla marítima, ocupadas regularmente, deve ser autorizada pela administração do Parque – FATMA (Decreto 1.250/75, art. 1º, inc. III e 2º).
2. Que conforme relatório de acompanhamento de processo expedido pelo DPU em 05.12.97, tramitam naquele Departamento vários protocolos de processos requeridos pela FATMA e pelo Estado, referentes à terras da União.

3. Que a condição prevista no Decreto, portanto, teria sido atendida.

Em contato telefônico ao SPU de Santa Catarina verificou-se que os protocolos encaminhados pelo Estado e mencionados na referida informação até julho de 2007 não haviam sido deferidos. Deve-se acompanhar o andamento destes protocolos.

Com relação ao item III, sobre as providências de ordem social, o MP propõe diversas ações, entre elas que seja realizado um cadastro dos ocupantes da área do PE Serra do Tabuleiro, que sejam identificados os ocupantes de boa-fé, para que sejam reassentados após sua retirada da área; identificação dos ocupantes de má-fé para sua remoção imediata, mesmo que através de medida judicial; que na área de proteção especial deve ser feita a identificação dos ocupantes de boa fé, para concessão de aforamento perpétuo aos que não estejam ocupando áreas consideradas de preservação permanente. Neste caso, não terão direito à indenização e poderão apenas serem contemplados com reassentamento, caso seja interesse do Estado. Aos ocupantes de má-fé deve ser providenciada sua retirada *incontinenti*.

Com relação ao item IV, elenca o MP como providências de ordem jurídica:

- Dentro e fora do Parque, anulação dos títulos referentes às áreas dos campos do Massiambu;
- Ações possessórias para remoção de invasores da área do Parque (que não aceitaram reassentamento e estejam de má-fé);
- Indenização aos ocupantes de boa-fé, se couber;
- Nas áreas de Proteção Especial, análise da viabilidade da concessão de aforamento perpétuo, o que pode redundar, inclusive em receita para o Estado, possibilitando a reurbanização, uma vez que a retirada dos invasores e pessoas com títulos nulos na origem envolve aproximadamente 5.000 escrituras entre posse e propriedade.

Com relação à segunda parte do relatório do MP, no que se refere às “Considerações e Propostas para regularização das áreas compreendidas pelos Campos do Massiambu”, dividiu-se a questão em 3 situações. Primeiro tratou da área desanexada, após sobre os campos do Massiambu e finalmente sobre a área de 1000 ha, pertencente a FATMA. As considerações e propostas são apresentadas a seguir.

#### 2.2.2.1 - Área Desanexada

- Considerações:

Afirma o MP que há 700 ha de restinga considerada em sua totalidade APP. Dentro desta área existem 3 loteamentos, com aprovação municipal anterior a 1965, com aproximadamente 6000 lotes. Grande parte desta área é considerada, com base na maré média de 1831, terrenos de marinha, sendo, portanto, da União.

A Prefeitura de Palhoça à revelia da legislação pertinente à APP, Área de Proteção Ambiental e ao Parque, classificou no seu Plano Diretor a área como zona turística residencial.

- Proposta:
  - Os proprietários dos loteamentos aprovados com data anterior a 1981 devem apresentar projetos reformulados ao IBAMA, FATMA e Município de Palhoça, compatíveis com a legislação ambiental vigente;
  - Os órgãos públicos fornecedores de água, luz, telefone, entre outros, devem somente fornecer o serviço em áreas aprovadas pelo licenciamento ambiental;

- Os limites da área desanexada devem ser sinalizados e fiscalizados.

#### 2.2.2.2 - Campos do Massiambu

- Considerações:

Afirma o MP que o Município de Palhoça indevidamente alienou áreas situadas nos Campos do Massiambu e o Estado, através do IRASC, cedeu parte destas áreas.

Informa ainda o MP que em 1992 houve um processo de usucapião que originou no registro de uma área de 81.163 m<sup>2</sup>. (8,1163 ha).

- Proposta:

- Reintegração da área conforme lei 651/1904. Praticar a Súmula 473<sup>3</sup> do STF para anulação dos títulos ilegais, emitidos pela administração pública.
- Anular o registro de 1992.

#### 2.2.2.3 - Área de 1000 ha

Relata o MP que a Companhia de Óleos Essenciais do Rio Grande do Sul doou 1000 ha, no ano de 1975, ao Estado de Santa Catarina. Sobre este terreno existem proprietários com títulos que datam os idos de 1900, e outras mais recentes, mas com datas anteriores ao título do Estado originado pela doação da Cia. de Óleos Essenciais. Osni Venâncio dos Santos, com base em uma certidão de que seu avô era titular de 8 quadras nos Campos de Massiambu vendeu 150 lotes, alguns com área maior que 7 ha, superando em muito a área supostamente herdada. Em 1984 a FATMA retirou cercas de arames farpados destas áreas, mas os ocupantes conseguiram na justiça liminares concedendo a manutenção de sua posse. Nesta área existia um Projeto de Restauração da Fauna, hoje comprometido pelas invasões.

- Proposta:

- Reintegração da área dos 1000 ha.
- Cercar toda a área sinalizar e fiscalizar;
- Dar prosseguimento ao projeto de Fauna

### 2.2.3 - Propostas da Polícia Ambiental

A polícia ambiental propôs que fosse criado:

- Uma Promotoria de Justiça Estadual para o PE Serra do Tabuleiro para acompanhar todos os processos judiciais, a qual teria sede no Centro Administrativo.

Esta promoção foi aceita, existindo hoje a 4ª. Promotoria de Justiça da Comarca de Palhoça, denominada Promotoria Temática do Parque Estadual Serra do Tabuleiro, cuja atribuição é atuar na proteção do patrimônio natural, turístico e paisagístico em todo o âmbito territorial do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, sem prejuízo das atribuições próprias das Promotorias de Justiça das comarcas de Santo Amaro da Imperatriz, Imaruí, Imbituba, Tubarão e Capital, bem como, com exclusividade, na Defesa do Meio ambiente na comarca de Palhoça.
--

---

<sup>3</sup> Súmula 473 do STF – “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

- Uma Gerência Regional da FATMA própria para o Parque, para esclarecer as pessoas sobre as dúvidas em relação às áreas que pertencem ou não ao Parque, entre outras coisas.
- Um “Pelotão Especial”, a partir do 20º Pelotão de Polícia Ambiental, com acréscimo de seu efetivo e também diversas aquisições para o 20º. Pelotão.

Também propôs que fossem realizados sobrevôos semanais com helicópteros, para monitoramento das invasões. Demarcação e delimitação dos limites do PE Serra do Tabuleiro, bem como publicidade sobre as limitações de uso às propriedades localizadas nos limites do Parque.

Informou também que o asfaltamento da SC 433 vinha acelerando as invasões de terras do PE Serra do Tabuleiro.

#### **2.2.4 - Proposta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA**

A proposta da SEDUMA foi elaborada por Eduardo Antônio Ribas Amaral, Gerente de Articulação Institucional e Acompanhamento de Programas da SEDUMA, tendo sido Gerente de Conservação da FATMA no período de 1991-1994.

Inicia com a distinção entre os Campos de Araçatuba, que correspondem a uma área partindo de Palhoça até as proximidades de Imbituba e a Baixada do Massiambu, porção de terra menor, inserida na área retromencionada, incluída no PE Serra do Tabuleiro.

Após fazer um breve resumo sobre a questão da área abrangida pela Baixada do Massiambu, informa que a partir da década de 1980, começou um grave processo de ocupação irregular desta área, e que este processo de ocupação da área teve 2 estratégias.

- Partindo de escrituras da época do império, que definiam a propriedade da área indeterminada nos Campos de Araçatuba, algumas pessoas passaram a cercar porções de terras e a vendê-las;
- Ocupação das áreas e a obtenção de escrituras de posse e subsequente subdivisão e venda da área.

Segundo a SEDUMA, a “indústria da posse” contou com a colaboração de cartórios de Enseada do Brito e Paulo Lopes. A grande maioria dos hoje moradores e veranistas com edificações dentro do Parque ocuparam a área após o Decreto de Criação do mesmo. Dentre os ocupantes há pessoas de boa-fé que compraram as terras sem saber do impedimento de construir e outras que se apossaram ou compraram a área apostando que o Parque jamais sairia do papel.

- Proposta:
  - Ajuizar Ações Discriminatórias. Em 1977 foi ajuizada uma (466/77, da 1ª vara da Justiça Federal do Estado), mas foi extinta por problemas processuais;
  - Realizar a reintegração de posse da área de 1000 ha;
  - Entrar com processo de demolição das residências que foram autuadas pela FATMA;
  - Destruir as estradas de acesso aos loteamentos irregulares na área do Governo do Estado de Santa Catarina, após a última casa edificada;
  - Manter no Parque apenas as edificações e atividades de interesse daquela UC;
  - Aumentar o efetivo da Polícia Ambiental responsável pela proteção da área;
  - Implementar ações para penalizar o infrator;

- Ajuizar ações para anular os títulos emitidos pela Prefeitura de Palhoça na área compreendida pelo PE Serra do Tabuleiro e seu entorno.

Na mesma pasta consta, ainda, o ofício 9297/PGJ, do Procurador Geral de Justiça, ao Procurador Geral do Estado informando que em várias ações de usucapião envolvendo terras localizadas nos Campos de Araçatuba e Massiambu, o MP tem sustentado que tais áreas não são usucapíveis, pois pertencem ao Estado.

Consta também matéria veiculada no jornal “A Notícia” de 17/12/99, informando que “Promotor constata venda ilegal de áreas do Estado”, sobre a situação da Baixada do Massiambu e a venda ilegal de lotes pela Prefeitura de Palhoça, para a criação dos loteamentos da Praia da Pinheira. Segundo a notícia, mais de 30.000 moradores estão naquela região.

Finaliza com a petição do MP ao juiz de direito, de 06/10/1999, nos autos n. 457003319-3, de Palhoça, requerendo que o Estado fosse intimado para se manifestar sobre a ação de usucapião proposta em área localizada na Baixada do Massiambu.

### **2.3 - Pasta III – Baixada do Massiambu – Vol. III**

Inicia-se com o ofício n. 313/99-DF, datado de 28 de dezembro de 1999, do secretário do foro da comarca de Palhoça, ao Procurador Geral do Estado de Santa Catarina, informando que nos autos de Processo Administrativo n. 003/99 de Pedido de Orientação formulado pelo Oficial do Registro de Imóveis de Palhoça, sobre o requerimento de Pinheira Sociedade Balneária Ltda. para abertura de matrículas para fins de oneração futura, de áreas situadas atrás do Pinheira Palace Hotel, foi acolhido o parecer ministerial que solicitava a intervenção do Estado de Santa Catarina no processo, para defesa de seu patrimônio.

Nas páginas seguintes consta a cópia do processo administrativo supra mencionado.

Inicia-se com o ofício n. 78/99, de 10 de agosto de 1999, do Oficial de Registro de Imóveis de Palhoça, à Juíza e Diretora do Foro da Comarca de Palhoça, pedindo orientação sobre o requerimento de Pinheira Sociedade Balneária Ltda. para abertura de matrículas, para fins de oneração futura, de áreas situadas atrás do Pinheira Palace Hotel, sob o argumento de que pesa sobre a requerente a Medida Cautelar Inominada nº 1/90, na qual é autora Promotora Catarinense de Vendas Ltda e requerida Pinheira Sociedade Balneária e que embora tais áreas não estejam incluídas nos mandados expedidos, com a aberturas das matrículas a empresa poderá se desfazer das áreas, motivo que o levou a ficar em dúvida se poderia atender ao requerimento formulado pela empresa loteadora. Anexa o pedido formulado pela empresa e o memorial descritivo das 5 áreas.

Instado a se manifestar, o MP afirma que a área referida está situada nos Campos de Araçatuba e constitui área do Estado, portanto não pode ser objeto de abertura da inscrição imobiliária, nem ocorrer a oneração. Requereu que o Estado fosse chamado ao processo para que se manifestasse na defesa de seu patrimônio, em 06 de dezembro de 1999.

A promoção ministerial foi acolhida pelo MM. Juiz.

Consta, em seguida, uma petição informando que a Pinheira Sociedade Balneária Ltda. firmou com o MP um “Ajuste de Conduta”, comprometendo-se a inserir nos Contratos de Compra e Venda que os títulos originaram-se da Lei nº 652/1.904, quando o Estado transferiu os “direitos das terras” denominadas Campos de Araçatuba ao Município de Palhoça, quando deveria constar que houve a “transferência da administração destas terras”. Afirma a empresa que considera que

assim agindo “fica resguardado o Estado de Santa Catarina com relação aos dispositivos da Lei 652/1904”.

Novamente o MP opina, afirmando que os registros imobiliários da área objeto da consulta são existentes, válidos e eficazes, enquanto a nulidade não for suscitada. Deste ponto em diante a Sociedade Balneária Pinheira não poderá mais alegar boa-fé, em relação a terceiro, pois está ciente da possibilidade dos títulos serem nulos. Insiste que o Estado não transferiu o “direito das terras”, mas somente a administração dessas terras.

O Governo do Estado de SC, através de sua PGE (Dra. Ana Cláudia), elaborou parecer n. 107/00/PGE, em 13/01/2000, opinando para que fosse negado o pedido de abertura de matrícula, por lhe pertencer a área objeto do pedido.

O parecer da Procuradora foi aprovado pelo Procurador Geral, que determinou que fosse informado ao sr. Secretário do Foro sobre a formação de um Grupo Especial de Trabalho com a “finalidade de apresentar propostas estratégicas aptas ao equacionamento” da questão que envolve as terras localizadas nos “campos do Massambu, que são de propriedade do Estado, conforme estudos desenvolvidos nesta Procuradoria Geral”.

O parecer da n. 107/00/PGE não foi encaminhado ao juízo.

Consta pedido de Informação da Procuradora Dra. Ana Cláudia, de 09 de fevereiro de 2000, registrando que recebeu o ofício do foro de Palhoça registrando que o Estado de Santa Catarina não manifestou oposição expressa ao pedido de abertura de novas matrículas, embora tivesse encaminhado ao Gabinete, o parecer, onde constavam fortes razões jurídicas para que não fosse permitida a abertura de novas matrículas. Informa que o Estado obteve sentença favorável em ação de desapropriação indireta cujo valor da causa superava 12 milhões de reais. Afirma: “resta ao Estado de Santa Catarina, através da sua Procuradoria Geral, fortalecer mais e mais a sua tese, não só para se defender, mas especialmente para recuperar o seu patrimônio, adquirido pela Provisão de 24 de março de 1728, independente das implicações sociais e políticas que poderão resultar desses atos”.

Como a PGE não manifestou oposição expressa ao pedido de abertura de novas matrículas sobre a área, o MP então manifestou-se favoravelmente à abertura das matrículas, desde que cientificados os novos adquirentes acerca do teor da Lei 652/1904, pois a área não estaria compreendida na restrição oriunda da ação cautelar n. 1/90.

O MM. Juiz acolheu a promoção ministerial.

Em 28/04/2000 o MP informa ao Procurador Geral do Estado no of. 12/00/ 2ª. PJ, sobre a oposição da Ação de Indenização Indireta Autos nº 04587000029-8<sup>4</sup>, da 2ª. Vara Cível, em que é autora Alvorada Administração e Empreendimentos Sociais Ltda, e réu o DER/SC, em virtude da implantação da rodovia que corta a região dos Campos de Araçatuba. O pedido de indenização por desapropriação indireta foi proposto pela empresa, que constava no Registro de Imóveis como sendo a proprietária do imóvel. O objetivo do MP era de dizer à PGE da necessidade de providências para defesa do patrimônio público e no resgate dos valores indevidamente pagos a título de indenização. Anexa a petição apresentada pelo MP nos autos

---

<sup>4</sup> O processo encontrava-se desde 14/12/2006 no Cartório aguardando precatório. Em 03/09/2007 foi arquivado administrativamente na caixa n. 488 e na mesma data foi remetido ao arquivo central.

noticiados, na qual afirma que o Estado de Santa Catarina é o proprietário de todas as terras que integram a região dos Campos do Massiambu, que o título ostentado pela autora é existente, mas é inválido, ineficaz e sabidamente nulo (nulidade absoluta). O Estado de Santa Catarina já efetuou o pagamento de indenização incidente sobre o imóvel, que, segundo o promotor, sempre foi seu. Afirma que o objetivo deste é instar o Estado para que promova as medidas judiciais cabíveis no sentido de defender seu patrimônio, evitar mais prejuízos ao erário e resgatar os valores indevidamente pagos à autora da ação. Anexa texto, de Sydney Eloy Dalabrida “Coisa soberanamente julgada e a defesa do patrimônio público”, no qual defende, acompanhado por diversos julgados, de que a coisa julgada não é um valor absoluto, e no contraste com a idéia da justiça, deve ela prevalecer, sobre a segurança, principalmente quando envolvido interesse público. Em suma, nos casos em que a execução de decisão judicial, embora transitado em julgado, inclusive com fluência do prazo para rescisória, causar prejuízo ao patrimônio público, patrocinando o enriquecimento ilícito de particulares, contemplando-os com benefícios que o próprio direito repugna, notadamente por conta de erros judiciais, o MP deverá promover a Ação Civil cabível, cumprindo sua missão institucional.

A certidão da oficial do Registro de Imóveis de Palhoça, de 09/09/1977, informa que a área de 1.087.619,50 m<sup>2</sup> foi adquirida da Prefeitura de Palhoça, conforme escritura pública de Compra e Venda em 28/01/1977 e que não consta registro anterior a este.

A Procuradora Ana Cláudia, em 15/06/2000, envia ao Procurador Geral informação sobre o exame do ofício 12/00/ 2<sup>a</sup>. PJ enviado pelo MP, supra mencionado. Afirma que o processo referenciado pelo promotor tem por objeto uma parcela de terras (83.834,00 m<sup>2</sup>, que foi destacada de uma área de 1.087.619,50 m<sup>2</sup>). A área restante também foi objeto de propositura de Ação de Indenização por Desapropriação Indireta, pela mesma empresa, porém em face da Prefeitura de Palhoça e do Estado de Santa Catarina, por estarem localizadas dentro do perímetro do PE Serra do Tabuleiro. Anexa a petição apresentada pela PGE nos autos de Indenização por Desapropriação Indireta movida por Alvorada Administração e Empreendimentos Sociais Ltda. (autos nº 93/95) de contestação, afirmando, em preliminar, carência de ação, pois o título de domínio e sua transcrição são nulos e serão objetos de Ação Declaratória Incidental de Nulidade. É requisito essencial da matrícula o nº do registro anterior (art. 176, II, nº 5 da Lei nº 6.015/73). A Prefeitura de Palhoça não poderia ter aberto matrícula sem qualquer título que a legitimasse como proprietária. No mérito, que a indenização não é devida, pois a área constitui em restingas protetoras de dunas (APP, segundo o art. 2º do Código Florestal), não indenizável, por se constituir em mera limitação administrativa (caso fosse, seria obrigação da União). E que não desapossou o requerente, daí não haver direito à desapropriação indireta. Impugna o valor da ação.

Anexa também a petição da Ação Declaratória Incidental proposta pelo Estado de Santa Catarina, na qual repete os argumentos que fazem crer que a área é pertencente ao Estado, requerendo a nulidade da Escritura Pública de Compra e Venda das referidas áreas e a declaração da nulidade da matrícula a ela referente, cancelando-se o registro imobiliário.

Renumerado o processo para 045950020235, da 1<sup>a</sup>. Vara de Palhoça, a MM. Juíza, em 04 de dezembro de 1998, julgou procedente a Incidental, extinguindo o feito principal, com fundamento no art. 267, in VI do CPC, determinando que fosse oficiado ao cartório de registros de imóveis da Comarca de Palhoça para que efetuasse o cancelamento do registro.

**Informação da consultora:**

Em pesquisa à internet, verifica-se que interposta Apelação Cível pela Alvorada Empreendimentos, autuada sob n. 1999.018234-7, e distribuída ao desembargador Volnei Carlin, o recurso foi desprovido, por unanimidade, em 07/03/2002, Publicado no Edital de Assinatura de Acórdãos Nº Edital: 082/02DJ nº 10.925.

A empresa ainda opôs Embargos de Declaração, que foram rejeitados em julgamento no dia 15/08/2002, Publicado Edital de Assinatura de Acórdãos Nº Edital: 288/02DJNR 11018.

Ainda inconformada a empresa interpôs Recurso Especial, o qual foi negado seguimento, em 11/03/2004, Publicado Despacho de Recurso Especial Negado DJ Nº 11.387. Em 22/03/2004 o processo transitou em julgado para as partes.

Finalmente, propôs Ação Rescisória n. 2006.008945-1, distribuída em 19/04/2006. O processo estava sendo remetido ao gabinete, em 05/06/2007.

## **2.4 - Pasta IV – Baixada do Massiambu – Vol. IV**

Inicia-se com a denúncia da Pinheira Sociedade Balneária ao Procurador Geral do Estado, relativa ao processo nº 045.87.000029-8, Ação Ordinária de Expropriação Indireta nº 14/87, em que é autor Alvorada Administração e Empreendimentos Sociais Ltda. e ré o DER/SC, em trâmite na 2ª Vara Cível de Palhoça, referente à implantação da SC 433.

A ação se desenvolveu à revelia, pois citado o DER não contestou. A sentença julgou procedente o pedido. Em razão de diversas falhas processuais, não se contestou o valor definido, restando fixado em torno de 8 milhões de reais a indenização. A apelação do DER foi apresentada intempestivamente, não sendo recebida. Não houve recurso de ofício. O prazo para rescisória escoou *in albis*.

Afirma que a área está dentro do PE Serra do Tabuleiro e que o Estado está sendo vítima de uma fraude.

Documento, de 25/06/1997, dirigido à Procuradora do Estado, Dra. Ana Cláudia, resume a situação da Praia da Pinheira, composta por 5.108 lotes aprovados antes da criação do Parque. Informa que com a ausência de fiscalização houve a ocupação irregular da área, não respeitando o plano diretor, nem qualquer ordem. Os invasores agem livremente, mas os proprietários não podem abrir as ruas invadidas pela areia. Afirma que pagaram todos os impostos municipais e estaduais e têm direito a melhor prestação de serviços.

Informação n. 008/00/PGE, de 22/02/2000, da Procuradora Dra. Adriana Berger ao Procurador Geral, resumindo os fatos acontecidos na Ação de Indenização movida em face do DER, objeto da denúncia. Demonstrando que o fato noticiado foi corrigido nos autos, restando a indenização calculada corretamente. Junta uma Certidão do Chefe da Divisão de Orçamento, de 30/04/1998, referente ao precatório n. 2546/96, explicando passo a passo como foi feito o cálculo e informando que foi feito um pagamento a maior, de R\$ 174.177. Apresenta os quadros demonstrativos de precatórios e os empenhos do precatório n. 1691/92.

Despacho PPGE n. 1035/2000, de 27/03/2000, do Procurador Geral do Estado determinando que a Dra. Adriana Berger se manifeste sobre a denúncia da Pinheira, em 15 dias.

Informação da Dra. Adriana Berger afirmando que a PGE está acompanhando o processo, que já findou o prazo para rescisória da sentença prolatada na desapropriação indireta, que a denúncia afeta os membros do MP, que o impedimento do magistrado noticiado na denúncia já foi examinado pelo Poder Judiciário, e que houve anulação do precatório denunciado. Manifesta-se para que seja encaminhado ao diretor geral do DER cópia do processo, para conhecimento da denúncia envolvendo procedimentos irregulares de seus advogados e às corregedorias do MP e

do Poder Judiciário, para que investiguem os procedimentos adotados por seus pares. Opina no sentido de que o interessado deve promover a denúncia perante os órgãos competentes.

Nova petição, datada de 12/07/2000, da Pinheira Sociedade Balneária Ltda., desta feita direcionada ao Desembargador Corregedor, expondo situações e processos em que entende que foi prejudicada pelo foro cível de Palhoça (2ª. Vara Cível).

Parecer jurídico nº 041/03, de 11/04/2003, da FATMA, elaborado pela Procuradora Rode Martins, expondo os fatos alegados pelo denunciante e analisando a documentação anexa e concluindo que *“as informações contidas nos autos não trazem fatos ou alegações de cunho injuriosos à empresa Pinheira Sociedade Balneária Ltda., tão pouco há relevante alegação de competência da FATMA”*.

A pasta se encerra com a Comunicação Interna n. 151/2003, de 27/08/2003, da FATMA, da DEAM, para a GELAM, solicitando cópia do ofício n. 3149, encaminhando Licença Ambiental de Instalação (LI) n. 048/2000 para a atividade hoteleira no município de Palhoça – assinado por João Tadeu de Almeida, então diretor do controle de poluição, e a página 2 da LI n. 48/2000, em favor de Edemilson Leite.

## **2.5 - Pasta V – Baixada do Massiambu – Vol. V**

Inicia-se com o ofício n. 4.083/2001, de 24/07/2001, da Secretaria de Administração, Diretoria de Administração Patrimonial e Documentação, ao diretor geral da FATMA, remetendo os processos SEAP 7993/013 (PPGE 1074/016 – pasta vol. VI) do Promotor de Justiça de Palhoça, para proceder à juntada ao processo SEAP 2914/018 (PPGE 3539/997), que trata da mesma matéria.

O processo SEAP 2914/018 (PPGE 3539/997) refere-se ao Termo Circunstanciado referente aos autos n 045.99.003074-6. Tal processo inicia-se com o ofício n. 1197/99, de 02/06/1999, em que é autor do fato Nesir Seemann e vítima o meio ambiente. Objeto: aterrar área de APP para construir, sem licença ambiental, colocando um baú de carroceria de caminhão sobre a área no interior do PE Serra do Tabuleiro. Data da ocorrência: 24/04/1999. O réu informa que comprou o terreno de Euclides Tasca, o qual comprou de Nicolau Manoel da Silveira. Obteve a Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse e Benfeitorias, do cartório de Paulo Lopes, em 07/03/1983.

O MP propôs transação, consistente no autor retirar em 10 dias o baú, bem como se abster de construir no local. O acordo foi homologado pelo MM. Juiz, no termo de audiência dos autos n. 045.99.003074-6, da 2ª. Vara da Comarca de Palhoça, realizada em 28/05/99. O MP ainda requereu que a PGE recebesse cópia integral do processo, para ter conhecimento do que vem ocorrendo na região, inclusive com as invasões do PE Serra do Tabuleiro, o que foi deferido.

Ofício n. 2019/99, de 1/09/1999, da 2ª. Vara de Palhoça, ao comandante do 2º. Pelotão da Companhia de Polícia Ambiental, para confirmar se foi retirado o baú de alumínio pelo autor do fato.

Ofício PGE/GAB n. 2151/00, de 10/08/2000, ao comandante do 2º. Pelotão da Companhia de Polícia Ambiental, para que vistoriassem o PE Serra do Tabuleiro, verificando as construções clandestinas e demais irregularidades apontadas pelo MP.

Ofício n. 352/2º. Pel/CPA/00, do 2º. Pelotão da Polícia de Proteção Ambiental ao Procurador Geral do Estado, onde a Polícia Ambiental anexa documento em que informa que o caso do

termo circunstanciado constitui em fato isolado, “*não havendo nenhum tipo de conotação com parcelamento do solo ou desmembramento promovido por loteadores*”. Informa ainda que na região conhecida como “Baixada do Massiambú” existem posseiros anteriores à criação do Parque (1975), que possuem certidões de posse, e efetuam vendas isoladas. E que a área mencionada já está se recuperando, tendo sido retirado o baú de carroceria antes existente.

Carta de 05/10/2000, da Procuradora Ana Cláudia, responsável pelos pareceres envolvendo as questões do PE Serra do Tabuleiro ao Coordenador da Área Patrimonial da PGE- Estado de Santa Catarina, solicitando o encaminhamento do documento elaborado nos dias 11 e 18 de fevereiro de 2000, com propostas da PGE, do MP, da FATMA, Polícia Ambiental e Secretaria do Meio Ambiente para solucionar os problemas do PE Serra do Tabuleiro. (Documento este já descrito na Pasta nº 2).

Parecer n. 064/PGE/01, de 05/02/2001, da Procuradora Ana Cláudia sobre o pedido do MP de adotar medidas cíveis sobre os acontecimentos que vem ocorrendo no PE Serra do Tabuleiro, no qual, com fundamento no ofício da Polícia Ambiental, informa que “*não há medidas cíveis a serem adotadas*”.

Despacho fl. 47, ref. PPGE 2894/998 e anexos, de 17/10/2000, do sr. Procurador da Coordenadoria do Patrimônio da PGE, PROPAT, ao sr. Procurador Geral Adjunto, concluindo que ao Estado cabe adotar as seguintes providências:

- Localização e Demarcação da área;
- Vigilância da área;
- Recuperação da área; e
- Manutenção da área.

Este documento afirma que, em se tratando de área titulada, o seu controle é da Secretaria de Estado da Administração e pela sua manutenção, da Secretaria de Meio Ambiente e da FATMA. A regularidade jurídica da área é da PGE, que deverá reivindicar a área de possíveis invasores ou através de possessórias e anulatórias de títulos ilegalmente obtidos. E que a Secretaria de Estado da Administração deve providenciar o levantamento da área, identificação dos moradores e a área que ocupam, e investigar a que título ocupam a área. E constata: “*Sem o levantamento da área e a qualificação dos invasores e a origem da posse, não tem a PGE instrumentos para deflagrar processos judiciais de reintegração de posse e anulação de títulos ou escrituras*”.

## **2.6 - Pasta VI – Baixada do Massiambu – Vol. VI**

Inicia-se com o mesmo ofício n. 4.083/2001, de 24/07/2001, da Secretaria de Administração, Diretoria de Administração Patrimonial e Documentação, ao diretor geral da FATMA, remetendo os processos SEAP 7993/013 (PPGE 1074/016 – pasta VI) do Promotor de Justiça de Palhoça, para proceder à juntada ao processo SEAP 2914/018 (PPGE 3539/997 – pasta V), que trata da mesma matéria.

Ofício do MP nº 12/2001/4ª PJ, de 30/03/2001, ao Procurador Geral do Estado, informando à PGE “*a constatação de diversas invasões em áreas tituladas em nome do Estado de Santa Catarina, situadas na localidade de Campo do Massiambu*”, na área de 1000 ha, recebida pelo Estado em doação da Companhia Catarinense de Óleos Essenciais, situada dentro dos limites do

PE Serra do Tabuleiro. As invasões são contempladas com a instalação de energia elétrica, pela CELESC.

Consta o Ofício do MP, nº 12/2000/2ª PJ, de 28/04/2000, no qual informa à PGE que o processo nº 04587000029-8, de indenização por desapropriação indireta em que são partes Alvorada Administração e Empreendimentos Sociais Ltda. e DER, foi julgado procedente, apesar de a área objeto da demanda ser do Estado, conforme já mencionado nos documentos anteriores. O objetivo mencionado era que a PGE tomasse providências para defesa do patrimônio público e tentasse resgatar os valores indevidamente pagos a título de indenização.

Informação da Procuradora Ana Cláudia, ref. ao processo PPGE 1074/016, de 11/04/2001, sobre o ofício supra. Afirma que as ações do Estado na área dos Campos do Massiambu, bem como no PE Serra do Tabuleiro devem demandar a dedicação exclusiva de um grupo de Procuradores do Estado, com apoio técnico (topógrafos, agrimensores, Engenheiros Florestais, agrônomos, biólogos, geógrafos), além de administrativo para auxiliar na coleta de dados. Em se tratando de questões imobiliárias de interesse do Estado, é necessária a produção efetiva de prova testemunhal e documental, relativamente aos fatos alegados. Informa ainda que a tese defendida pela PGE, de que a área da Baixada do Massiambu é de propriedade do Estado foi acatada pela juíza de Palhoça nos autos nº 4595.002023-5.

Este processo foi objeto da Apelação Civil nº 1999.018234-7, julgada improcedente pelo TJSC, em decisão transitada em julgado, pendente a Ação Rescisória, conforme informação referenciada na Pasta III.

Ofício nº 452/2001, do Secretário de Estado da Administração, ao Procurador Geral do Estado informando que a Diretoria de Administração Patrimonial e Documentação daquela Secretaria, a Procuradoria Patrimonial da PGE e a Diretoria de Estudos Ambientais da FATMA estiveram reunidas (em 15/05/2001), para estudar e oferecer sugestões, objetivando estancar o processo de ocupação irregular do PE Serra do Tabuleiro, principalmente sobre a área dos Campos do Massiambu. Afirma que o problema exige uma ação coordenada dos diversos órgãos, entidades públicas e privadas que interagem na área, coibindo novas invasões e minimizar o efeito danoso das já existentes. Junta o Relatório elaborado pelos técnicos reunidos, que será a seguir resumido.

É imprescindível um engajamento de todos os envolvidos na conservação daquela área. O Governador deve procurar o apoio do Judiciário, da CELESC, da CASAN (Companhia de Águas e Saneamento), Polícia Militar e Prefeituras Municipais e outras entidades, para as seguintes ações:

- O município de Palhoça deve se abster de conceder alvará de licença para novas edificações, reformas e acréscimos de áreas já licenciadas e não fornecer o “habite-se” para construções já licenciadas que não tenham obedecido rigorosamente o projeto aprovado e coibir edificações clandestinas mediante severa fiscalização;
- A CELESC e outras empresas distribuidoras de energia elétrica não devem fazer novas ligações em construções clandestinas à rede geral para fornecimento de energia elétrica e deve fazer uma “VARREDURA” na área para extinguir as ligações clandestinas (os “gatos”) existentes, efetuando os cortes no caso de edificação não autorizada pelos Poderes Públicos competentes;
- Determinar que a CASAN não realize novas ligações à rede geral de fornecimento de água, na hipótese da construção não dispor dos licenciamentos necessários;

- Solicitar que a Corregedoria Geral de Justiça determine a todos os Cartórios que se abstenham de proceder quaisquer novos registros ou averbações, bem como se omitam de elaborar quaisquer tipos de escrituração de imóveis compreendidos na área, sem prévia consulta à FATMA, de modo a coibir a “INDÚSTRIA DA POSSE” e transações imobiliárias ilegais ou eivadas de má-fé;
- Revogar a Lei nº 652/1904, que transferiu para o Município de Palhoça a administração dos Campos do Massiambu, e imediata tomada de prestação de contas sobre as ações que desencadeou sobre o imóvel cuja administração lhe foi repassada, por entender que o Município de Palhoça possui efetiva responsabilidade pela ocupação desordenada da área, considerando que cobra o IPTU de terceiros sobre a propriedade do Estado, devendo ser citado em qualquer ação judicial proposta;
- Determinar e solicitar quer toda a ação relacionada à área em questão seja participada a todos os demais órgãos envolvidos com a questão;

O levantamento dos atuais ocupantes, bem como a informação sobre a que título exercem a posse do imóvel deverá ser elaborado pela FATMA e pela Polícia Militar de SC, que posteriormente enviará os dados à PGE.

Comunicação Interna n. 064/2001, de 30/08/2001, da FATMA Gerência de Unidades de Conservação (GECON) ao Diretor de Estudos Ambientais (DEAM), requerendo o levantamento dos empreendimentos licenciados e/ou autuados na região da Baixada do Massiambu, incluídas aí todas as atividades passíveis de licenciamento, tais como loteamentos, lavras, extração de areia, Pousadas, Hotéis, postos de abastecimento, projetos de agricultura irrigada, piscicultura e outros, bem como os empreendimentos de comércio e serviços existentes na Área de Proteção Especial<sup>5</sup> do PE Serra do Tabuleiro, cujo licenciamento é obrigatório, conforme Decreto Estadual nº 14.250/81. No tocante à fiscalização, sugere o levantamento dos autos de infração e/ou embargo ou interdição expedidos na área, bem como termo de demolição e/ou recuperação ambiental expedido na região. Após este levantamento poderia ocorrer a cooperação de fiscalização conjunta entre a Polícia Militar, FATMA (Gerência de Fiscalização, Gerência de Licenciamento Ambiental, Gerência de Unidades de Conservação), Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Palhoça, MP Federal e Estadual, no sentido de coibir as ocupações irregulares que estão ocorrendo na região, bem como instruir os MP's e a PGE da situação na qual se encontra a área.

Ofício n. 190/2001/4º. PJ, do MP, datado de 05/12/2001, ao diretor de estudos ambientais da FATMA, informando acerca da instauração de procedimento administrativo n. 21/2001, cf. portaria anexa. Portaria nº 17/2001, do MP, instaurando Procedimento Administrativo com a finalidade de possibilitar a realização de ajustamento de conduta com a Prefeitura de Palhoça, visando a adequação às prescrições legais ou o ajuizamento de ação civil pública ambiental.

Relatório de Vistoria nº 002/2001, (sem data) da GECON/DEAM, a respeito dos loteamentos das praias e áreas costeiras inseridas no PE Serra do Tabuleiro:

- o parcelamento do solo para fins urbanos de qualquer natureza é proibido em UC's de proteção integral (art. 49 Lei 9.985/2000);

---

<sup>5</sup> O Decreto n. 4.705/2006 revogou as alíneas "a" e "b", do inciso I do art. 42, o inciso I do art. 44 e os incisos I e II do art. 45 do Decreto 14.250/81, não sendo mais Área de Proteção Especial a área de 500 metros no entorno dos Parques Estaduais de Santa Catarina.

- Todos os loteamentos em áreas costeiras, numa faixa de 2000 metros a contar das terras de Marinha deveriam ser obrigatoriamente licenciados pela FATMA, conforme Lei Estadual nº 6.063/82 (art. 4º) e Decreto Estadual nº 14.250/81 (art. 61, inc. II, § 1º);
- O Decreto Estadual nº 14.250/81 proíbe a construção ou edificação de qualquer natureza e a implantação de atividade comercial e outras nos Parques Estaduais, incluindo nestas os loteamentos (art. 57, incs. VI e VII);
- A GECON não sabe quantos processos de licenciamento foram impetrados ou estão tramitando na FATMA, mas pode afirmar que todos os pedidos de licenciamento na área do PE SERRA DO TABULEIRO são indeferidos;

O nº de autuações pode ser obtido na DEAM.

Relatório de Vistoria nº 027/2001, de 12/09/2001, da GECON-DEAM, referente à solicitação do Poder Judiciário de Laudo Pericial dos Autos nº 04500001487-1. (Ref. Termo Circunstanciado n. 18/2000, de 24/03/2000.

Informação da consultora: processo julgado extinto em 17/02/2006, pela prescrição da pretensão punitiva do Estado. A sentença de fls. 214/217 transitou em julgado para o Ministério Público em 04/12/2006 e para as partes em 16/01/2007.

Comunicação Interna n. 013/2002, de 30/01/2002, da FATMA, Gerência de Unidades de Conservação (GECON) à DEAM, informando que equipes daquela gerência surpreenderam um grupo de operários cercando a área de 1000 ha doada pela Companhia de Óleos Essenciais à FATMA. Que com o asfaltamento da SC 433 várias cercas novas surgiram, direcionando o expediente para que a PROJUR da FATMA providenciasse a reintegração de posse da área.

Petição direcionada à FATMA, em 25/02/2002, por José Carlos Cardoso, que efetuou abertura de ruas no loteamento Praia da Pinheira, a serviço da Pinheira Sociedade Balneária Ltda., visando recorrer administrativamente do Auto de Infração n. 5751 lavrado em 01/02/2002 pela fiscalização do 2º. Pelotão de polícia militar de Proteção Ambiental, onde se requer a extinção do auto de infração, ou sua suspensão, até o julgamento do Termo Circunstanciado que corre na 2ª. Vara Criminal do Fórum da Comarca de Palhoça. Junta requerimento deferido pelo secretário de obras de palhoça, autorizando a abertura de ruas no loteamento e relatório de vistoria da FATMA, de 26/09/1995.

A pasta se encerra com uma página escrita a mão, de despachos e informações, assinado por vários procuradores da FATMA, entre eles Rode Martins, com o de acordo, e Ricardo Cordeiro, na qual consta: - que o loteamento Pinheira Sociedade Balneária não é licenciado pela FATMA; Que se encontra em Área de Proteção Especial, onde não é permitido o parcelamento do solo; a área é considerada de APP, pelo art. 2º. Do Código Florestal (restinga fixadora de dunas); situa-se nos Campos de Massiambu, pertencentes ao Estado; no relatório de vistoria de 26/09/1995, item 5, os responsáveis pelo Loteamento comprometeram-se a não abrir estradas nem suprimir as dunas fora do perímetro assinalado, fatos estes que não ocorreram, tendo em vista a expansão do loteamento em toda a área; o secretário de obras de Palhoça autoriza a abertura de ruas mesmo o loteamento não contando com o licenciamento ambiental da FATMA, incentivando as irregularidades perpetradas pela loteadora; Relata sobre decisão do TRF4/RGS veiculada no Jornal Diário Catarinense, mas não está arquivado.

## 2.7 - Pasta VII – Regularização Fundiária

Inicia-se com o Ofício DPEC (Diretoria de Proteção dos Ecossistemas-FATMA) nº 002004, de 20/07/2005 ao Procurador Geral do Estado, na forma de consulta sobre como se dá a indenização de terras em que os ocupantes somente possuem escritura pública de posse ou que não possuem documentação nenhuma, mas vivem na área, ou seus descendentes, desde a criação das unidades de conservação. Questiona se o Estado só pode pagar as benfeitorias ou pode ser avaliado também o valor da terra. Informa que com a previsão do instituto da Compensação Ambiental, existem recursos financeiros que devem ser aplicados prioritariamente em ações voltadas à regularização fundiária.

Parecer da PPGE nº 7377/053, afirmando que a assessoria jurídica da FATMA deve emitir parecer conclusivo. Detalhando os aspectos da matéria estariam a exigir uma manifestação da PGE.

Parecer jurídico nº 66/06/FATMA da Procuradora Rode Martins que afirma que os ocupantes da área antes da criação do Parque (ou seja, antes dela se tornar pública) tem seus direitos possessórios reconhecidos, conforme previsão em lei. (arts. 1238, 1239 e 1243, todos do C.C. de 2002). De acordo com o art. 1209, o possuidor de boa fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, e as voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levantá-las, quando o puder, sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis. O art. 33 do Decreto 4340/2002 estabelece que o valor auferido pela compensação deve ser usado, prioritariamente para regularização fundiária e demarcação das terras. A Lei 9985/00, no art. 42 determina que as populações tradicionais residentes em unidades de conservação de proteção integral serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público. O Decreto nº 4340/02, no art. 36 frisa que somente as populações tradicionais residentes na unidade no momento da sua criação terão direito ao reassentamento. E o art. 37 estabelece que o valor das benfeitorias realizadas pelo Poder Público a título de compensação, na área de reassentamento será descontado do valor indenizatório. Nesta situação, mais que mitigar ou compensar o impacto antrópico causado à população tradicional, deve-se assegurar que elas fiquem em condições iguais ou melhores que as que tinham anteriormente. No caso de possuidores que não constituem populações tidas como tradicionais, estabelece o art. 45 que excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação: as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público; expectativas de ganhos e lucros cessantes; o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos; e, as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade. Expõe o parecer que é difícil para o órgão administrativo apreciar as provas de domínio inequívoco, razão pela qual deve o órgão exigir o devido mandado de transcrição no registro de imóveis, decorrente da ação de usucapião. Para aqueles possuidores que não quiserem ingressar com a ação de usucapião, ou que esta reste inexitosa, caberá apenas a indenização por benfeitorias (salvo se esta puder ser retirada, sem prejuízos, pelo possuidor). E conclui:

- Nos casos de populações tradicionais, é assegurada a adequada relocação das pessoas, independente de título;
- Aos que não se enquadram no conceito de populações tradicionais, caberá um processo de desapropriação, no qual se exige que o possuidor apresente a escritura pública do imóvel em seu nome ou mandado de registro decorrente de ação de usucapião;

- Caso não seja possível ingressar com a ação de usucapião, o órgão apenas poderá indenizar as benfeitorias.

## **2.8 - Pasta VIII – Assuntos Fundiários – Gerais**

Inicia-se a Pasta com cópia da Lei Estadual nº 8.906/92, que dispõe sobre as terras de domínio do Estado, e sua atuação no processo de reforma agrária; anexa ainda a Lei nº 652/1909, que transfere a administração dos Campos do Massiambu à Prefeitura de Palhoça; uma certidão do ofício de Palhoça, sobre a transcrição nº 26.242/71, adquirida por compra e venda por Manoel Joaquim Silveira do Governo do Estado de SC, na forma de Título Definitivo de Concessão de Terras expedido pelo IRASC, localizada no local denominado Morretes, distrito de Enseada do Brito.

Ofício FATMA/DEAM, nº 001041/2003, de 23/06/2003, da Diretora de Estudos Ambientais Ana Cimardi, ao sr. Narbal Matins Fileti, sobre o pedido de parecer estabelecendo as especificações do PE Serra do Tabuleiro e quais os trâmites legais necessários para o requerimento administrativo da indenização do imóvel incidente nesta UC.

Sentença n. 693, registrada em 10/07/1998, referente ao processo n. 97.3822-0 da 1ª. Vara de Florianópolis, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público em face de CELESC e União Federal perante a Justiça Federal da Seção Judiciária de Santa Catarina, julgada parcialmente procedente, para condenar a CELESC e a União Federal a observarem o plano diretor dos municípios, por promoverem a instalação de energia elétrica nos locais reconhecidos como de preservação permanente, cominando multa diária de R\$ 1000,00 (mil reais) por ligação elétrica efetuada em desacordo com a sentença. Deixando de acatar o pedido de ampla divulgação educativa da presente sentença, uma vez que a decisão não atinge fatos pretéritos, e aos fatos futuros o simples cumprimento integral da sentença já seria o suficiente para impedir novas ocupações clandestinas em APP.

Inconformados, ambos apresentaram recursos.

A Apelação Cível autuada sob n. 1999.04.01.011906-8/SC, do TRF4, deu provimento ao recurso do MP, para que fosse dada ampla divulgação da sentença de procedência, às custas da CELESC, e negou seguimento aos recursos da CELESC e da União. Acórdão publicado no D.O.U. de 31/05/2000.

Dossiê sobre a Baixada do Massiambu e a Prefeitura de Palhoça, elaborado pela FATMA/GECON, para FATMA/GABD, datado de 24/07/2000, tal dossiê faz menção sobre um Manifesto enviado pelo Fórum Permanente das Entidades do Distrito de Enseada do Brito – Palhoça-SC, em 01.07.1999 e tratam de diversos problemas detectados na área. Sua leitura é obrigatória para se ter uma noção da situação do PE Serra do Tabuleiro até aquela data.

A pasta se encerra com dois artigos, retirados da internet, acesso em 10/02/2005, que tratam de denúncias sobre lotes vendidos a mais de uma pessoa na praia da Pinheira e da existência de um “laranja”, Jairo Ferraz de Campos Filho, que teria recebido uma procuração da imobiliária Pinheira e, com ela, transferido lotes para outra imobiliária, com sede em São Paulo.

## **2.9 - Pasta IX – Terras do Estado (Interessado Gentil Pedro Galvão)**

Inicia-se com a comunicação interna FATMA n. 67/2001, datada de 30/08/2001, de GECON para DEAM, sobre a reintegração de posse do terreno da FATMA. Gentil Pedro Galvão interpôs

perante a Corregedoria de Justiça de Santa Catarina pedido de transmissão de posse de um terreno localizado em Enseada do Brito (Provimento 02/94). Ocorre que tal imóvel encontra-se encravado em imóvel escriturado em nome da FATMA, conf. RI n. 10.410, da Comarca de Palhoça. Em todo o terreno apenso naquela escritura estão mais de 150 residências.

Anexos. ART do profissional que fez o levantamento planimétrico e locação de uma área com 1.622,65 m<sup>2</sup>; Certidão de Zoneamento feito pela Prefeitura Municipal de Palhoça, de que o terreno estava situado em zona urbana em área de ATR 2 (Área Turística Residencial 2); Escritura de Cessão de Direitos de Posse e Benfeitorias; Requerimento (02/08/2001) de Gentil Pedro Galvão à FATMA cf. Provimento 02/94, à FATMA, para emissão de parecer de que a área objeto da escritura de posse em anexo se destina ou não à preservação ou recuperação ambiental; Parecer Interno FATMA n. 545/2001, afirmando que a área está localizada em propriedade em nome da FATMA, conf. Escritura Pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça sob n. 10.410, Livro 2 BE; Certidão de 27/08/2001, da FATMA, certificando que a área está localizada em área de propriedade da FATMA; Of. DEAM/GECON/ n. 2717, encaminhado ao sr. Gentil, a Certidão retro; mapas com a localização da área; Questionário de campo; Cópia da escritura pública de doação, da Fazenda Pública à FATMA.

## **2.10 - Pasta X – Recategorização do Parque Estadual Serra do Tabuleiro**

A pasta inicia com um Ofício n. 659/2005, de 13/10/2005, da Prefeitura Municipal de Palhoça ao Secretário Estadual da Casa Civil, pedindo informações sobre a existência de terras devolutas que envolvem a área do Parque Estadual Serra do Tabuleiro, e seu entorno, para subsidiar o Projeto de Recategorização do referido Parque.

Com o mesmo intuito a Prefeitura de Palhoça enviou, na mesma data, o Ofício n. 658/2005, ao Diretor do Serviço de Patrimônio da União, solicitando informações sobre a existência de terrenos de marinha que envolvem a área referida, pedindo que informasse sobre a existência de decretos ou portarias do Ministério do Planejamento com relação à área.

O ofício n. 659/2005 foi encaminhado à FATMA, e o assunto obteve prioridade máxima. A GERUC (gerência de unidades de conservação, da FATMA) informa que o local Baixada do Massiambu é considerado área pertencente ao Estado cf. se extrai da Lei n. 652, de 1904. Anexa dossiê da Baixada do Massiambu e Dossiê do Parque.

A Comunicação Interna n. 130/2005, de 17.11.05, da Diretora de Proteção de Ecossistemas, para a Presidência da FATMA, fornece subsídios para resposta ao ofício que havia sido encaminhado pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável. Constatam 3 itens: 1) Segundo a PGE não existem terras devolutas na região, pois a área é de propriedade do Estado de Santa Catarina; 2) A FATMA até aquele momento não tinha conhecimento do Projeto de Recategorização do PE Serra do Tabuleiro e qualquer encaminhamento com relação ao Parque deve ser conduzido e anuído pela FATMA. O Governo de SC tem 3 compromissos internacionais com aporte de US\$ 141 milhões para ações de proteção do meio ambiente, incluindo ações de implantação e proteção do PE Serra do Tabuleiro; 3) Os maiores conflitos na região da Baixada do Massiambu estão na área do entorno do Parque e não no seu interior. A ocupação é ilegal, por ocorrer em área do Estado e em APP, protegida por lei estadual e federal. Recomenda que o Projeto de Recategorização seja encaminhado à FATMA, para emitir um parecer sobre o assunto.

Esta análise foi encaminhada ao Secretário da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS).

O dossiê sobre a Baixada do Massiambu, anexado nesta pasta, descreve a região, e sua importância para a preservação, informa que a região corresponde a 8% do PE Serra do Tabuleiro. Que antes a região consistia num compásco (área de uso comum) que com o advento da República passou a pertencer a mesma. E que por ato federal o domínio da área foi transferido ao Estado, que por sua vez delegou apenas a administração da área ao Município de Palhoça, que promoveu a titulação irregular de parte destas terras a terceiros. Em 1974 a Cia Catarinense de Óleos Essenciais adquiriu da prefeitura de Palhoça 1000 ha da planície. O PE Serra do Tabuleiro, criado em 1975 abrangeu toda a área. Em 1976 a referida empresa doou ao Estado a área. De posse da escritura a FATMA procedeu a demarcação do terreno, respeitando as ocupações lindeiras registradas na escritura. A cerca foi interrompida pela falta de recursos. Com a ausência do cercamento, a área passou a ser invadida, inclusive sendo feitos loteamentos. O principal responsável pelas invasões foi o Sr. Osni Manoel dos Santos, que possuía uma certidão de propriedade de um imóvel, mas conseguiu cercar o triplo da área mencionada na sua certidão. As invasões tornaram-se incontroláveis e os servidores da FATMA não conseguiam reagir, posto que os invasores reagiam agressivamente às ações de fiscalização. Em 1986 a FATMA resolveu, com o apoio da Polícia Militar, remover as benfeitorias clandestinas, porém a Justiça determinou que a FATMA suspendesse a ação, pois os invasores entraram com medidas cautelares resultando em 7 mandados de segurança. As cercas foram retornando e novas invasões se efetuaram. Atualmente, dos 1000 ha escriturados pela FATMA, restam apenas 125 ha, estando o demais, ocupado por posseiros.

O dossiê sobre o PE Serra do Tabuleiro trás parte do Plano Diretor do Parque, vol. 1, Aspectos Culturais e Sociais, fls. 102 à 130. Também consta um mapa antigo, a escritura de doação dos 1000 ha, da Companhia de Óleos Essenciais, Matrícula n. 3.578, a certidão de que o imóvel objeto da Matrícula retro foi tombado pelo Patrimônio Paisagístico do Estado. Carta ao Superintendente Adjunto de Pesquisa Ambiental, informando sobre os imóveis de Waldemar Salles, Waldir Luiz Buzatto e Jamil Felipe. Demonstam que parte dos imóveis está sobre as áreas escrituradas pela FATMA, recebida em doação.

Escritura pública de doação da Fazenda do Estado de Santa Catarina, para a FATMA. Como também a Matrícula n 3.578, do referido imóvel.

Segue a documentação, de uma análise do Assistente de Meio Ambiente, datada em 30/11/79, direcionada ao Superintendente Adjunto de Pesquisa Ambiental, referente a correspondência encaminhada ao Sr Presidente da FATMA, pelos signatários, Srs. Waldemar Salles, Waldir Luiz Buzatto e Jamil Felipe. Na resposta desta análise, constaram as seguintes informações:

1. “Waldemar Salles, possui Escritura Pública, de área com 442.495, 29m<sup>2</sup>, Waldemir Luiz Buzatto que possui Escritura Pública de área em 100.000m<sup>2</sup>”. Estas áreas estão situadas sobre as terras, escrituradas à FATMA, recebidas por adoção da Indústria de Óleos Essenciais. 2. A “Escritura de Cessão e Transferência de Direitos Possessórios”, com área de 6.475.000m<sup>2</sup>, ficou dividida entre a Construtora São Luiz Ltda, com área de 2.148.333m<sup>2</sup> e as demais áreas a pessoas físicas. “As terras, com documento de posse, estão situadas, em sua maior parte sobre terras do Grupo Brasilpinho, que mantém, bem como a FATMA, a posse e domínio sobre a área em questão”.

O documento refere-se aos Terrenos na área do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, com as possibilidades de incorporação e medidas a serem tomadas. Sobre o Compásco do Massiambú, entendeu-se que o Governo do Estado deverá anular as transações de transferência de

administração das referidas terras, retomando a posse da área e entregando à FATMA a administração de 4.000 ha do compáscuo, ou seja, a área entre os rios Massiambú e Embaú a Leste da BR-101, com exceção dos trabalhos referentes à adução de água.

Em conseguinte, consta documentação de Informação da Projur n. 037/97, de 08/12/1997, sob o assunto da Ref. Inclusão de Terras de Marinha no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, dispondo que o Decreto que criou Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, tinha previsto que faria parte do mesmo, terras da marinha situadas entre a foz do Rio Embaú à foz do Rio Massiambú e demais regiões. Devendo a utilização destas terras na orla marítima, ocupadas regularmente, ser autorizada pela Administração do Parque – FATMA.

Encaminhou-se ao Procurador Geral do Estado, cópia do parecer Projur 052/96, de 15/10/1996, relativo ao processo de licenciamento do Loteamento “Praia da Pinheira”.

A Prefeitura de Palhoça encaminhou uma certidão, em 22 de agosto de 1994, demonstrando que o Loteamento Parque Balneário Pinheira foi aprovado naquela Prefeitura em 14/05/1973 e registrado sob n. 432 no Setor de Análise de Obras, havendo construções cadastradas desde meados dos anos 70. Não existindo, no âmbito municipal, qualquer impedimento de ordem técnica para reabertura de ruas que foram cobertas pelas dunas, restabelecendo o arruamento do loteamento da Pinheira.

Segue certidão expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça, o qual revendo os livros do Registro de Imobiliário, desta Comarca, declara constar que Pinheira Sociedade Balneária Ltda. é proprietária de um terreno situado em Campos do Massiambú ou Araçatuba, que teve por origem o Aforamento Concedido pela Prefeitura Municipal de Palhoça.

No mesmo diapasão, a diretora de Assuntos Fundiários encaminhou à Procuradora Geral do Estado uma Informação GERCO n. 046/97, (sem data), de Referência Ofício PGE n. 1.205/96, acerca do “Licenciamento Praia da Pinheira”.

Em anexo, o quadro da Cadeia Sucessória, constando o Cartório, o Transmitente, o adquirente, a área, a Matrícula e/ou registro, e a forma de transmissão das terras em questão.

No Parecer n. 005/98, de 14/01/1998, do processo Of. FATMA 3647/96, em relação ao “Pedido de Licenciamento Ambiental para implantação do Loteamento “Praia da Pinheira”, município de Palhoça e o questionamento acerca da dominialidade da área”, a PGE se pronunciou, observando que a Prefeitura Municipal de Palhoça não poderia ter registrado em seu nome o imóvel pois, com fulcro na lei 652, o Estado de SC, transferiu ao município somente a Administração destas terras. Concluindo o parecer, em não se permitir a concessão de licenciamento ambiental do Loteamento “Praia da Pinheira”, com fundamento na dominialidade da área, como também porque “na hipótese da liberação, a doutrina, a jurisprudência e a Legislação ambiental e urbanística em vigor, seriam violadas”.

Encaminhou-se o parecer ao Diretor Geral da Fundação do Meio Ambiente- FATMA, para análise e determinações.

No parecer n. 107/00, de 13/01/2000, da PGE, sobre o Pedido de Orientação Formulado pelo Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça-SC acerca do requerimento de abertura

de matrículas de áreas situadas no loteamento praia da Pinheira, constatou haver impossibilidade, eis que a área constitui propriedade do Estado de Santa Catarina.

No mesmo sentido, pronunciou-se a Procuradora do Estado, no parecer do processo da PGE n. 67/008.

Carta de 05/10/2000, da Procuradora Ana Cláudia, responsável pelos pareceres envolvendo as questões do PE Serra do Tabuleiro ao Coordenador da Área Patrimonial da PGE - Estado de Santa Catarina, solicitando o encaminhamento do documento elaborado nos dias 11 e 18 de fevereiro de 2000, com propostas da PGE, do MP, da FATMA, Polícia Ambiental e Secretaria do Meio Ambiente para solucionar os problemas do PE Serra do Tabuleiro. (Documento este já descrito na Pasta nº II).

Parecer n. 064/PGE/01, de 05/02/2001. (Documento já apresentado na pasta n. V).

Despacho fl. 47, ref. PPGE 2894/998 e anexos, de 17/10/2000. (já apresentados na pasta n. V).

Informação n. 008/00/PGE, de 22/02/2000, da Procuradora Adriana Berger, ao Procurador Geral, sobre a denúncia formulada pela Pinheira Sociedade Balneária.

O parecer da 118/PGE/02, de 03/05/2001, tratando do “pretendido cercamento e desmembramento de áreas situadas na pastagem do Massiambu, nos limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, entendeu pela impossibilidade, em razão da demanda judicial em que é discutida a titularidade da área.

Por fim, foi apresentado Relatório, datado de 18/05/2001, elaborado por dois representantes da Diretoria de Administração Patrimonial e Documentação da Secretaria de Estado da Administração (DIPA/SEA), do Coordenador da Procuradoria Patrimonial (PROPAT/PGE), Diretor de Estudos Ambientais DEAM/FATMA, e Gerente de Unidades de Conservação (GECON/FATMA) sobre a problemática do PE Serra do Tabuleiro e, em especial a área dos Campos do Massiambu, de propriedade do Estado, propondo as seguintes ações imediatas:

1. Solicitar ao Mun. de Palhoça que se abstenha de conceder alvará de licença para edificações e reformas, e que não forneça o “habite-se”.
2. Determinar que a CELESC, e demais empresas distribuidoras de energia, não façam mais ligações de construções clandestinas.
3. Como também as Empresas distribuidoras de Água, ligações à rede de fornecimento de água.
4. Que o Presidente do TJSC determine que os Cartórios não realizem novos registros ou averbações.
5. Que seja revogada a Lei Est. n. 652 de 1904, que transfere ao município de Palhoça a administração das referidas terras.

***3 - HISTÓRICO DA ÁREA CONHECIDA COMO  
BAIXADA DO MASSIAMBÚ***

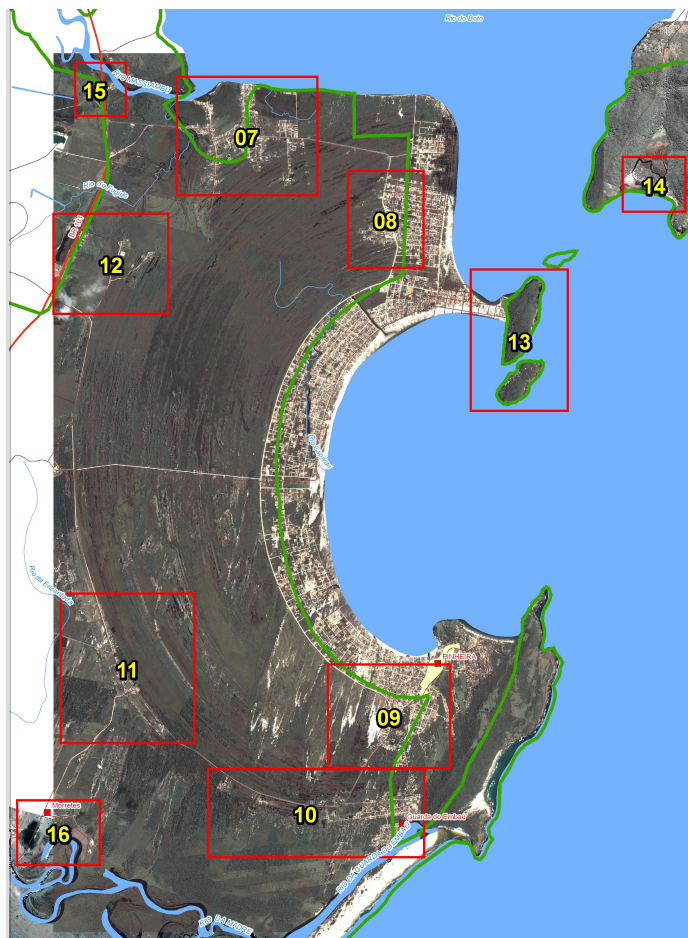
---

---

### 3 – HISTÓRICO DA ÁREA CONHECIDA COMO BAIXADA DO MASSIAMBÚ

A área objeto da consulta jurídica conhecida como Baixada do Massiambú (ou Maciambú) ou Campos de Araçatuba (ou Arassatuba) são “campos de logradouro público do Distrito de Enseada do Brito, município de Palhoça, compreendidos entre os rios Embaú e Massiambu, sete quilômetros ao sul daquela freguesia. Banha-os o ribeirão do mesmo nome<sup>1</sup>”. O nome Araçatuba significa “sitio abundante de Araçás”. A área contém cerca de 5.000 ha, ou próximo a 8% da área do PE Serra do Tabuleiro (figura 3.01). Toda esta área é composta por uma extensa planície.

*Figura 3.01 – Área Conhecida como Baixada do Massiambú, com Zonas Prioritárias*



<sup>1</sup> BOITEUX, José. Dicionário Histórico e Geográfico do Estado de Santa Catarina (Rio de Janeiro. Ed. Azevedo & Irmão, 1915).

Em 11 de janeiro de 1698<sup>2</sup> esta área foi concedida por sesmaria<sup>3</sup> ao Capitão Antonio Bicudo Camacho<sup>4</sup>, pelo capitão mor Domingos Francisco Francisce, Procurador do Marquês de Cascaes. Nesta época a região estava vinculada à cidade de Laguna e esta ao Governo de São Paulo.

Conta o professor Oswaldo Cabral<sup>5</sup> que tais áreas ficaram abandonadas e foram consideradas devolutas ou abandonadas pelo Desembargador Rafael Pires Pardiniho, primeiro ouvidor que passou por estas terras, no ano de 1720. A área foi por ele transformada em compáscuo<sup>6</sup>, através do Provimento n. 33, que estabelecia que:

*“[...] os campos d’Araçatuba que estão em terra firme, na entrada da parte sul da dita ilha (de Santa Catarina), que até o presente não estão dados a pessoa alguma de sesmaria, fiquem daqui por diante em partes comuns para todos os moradores neles trazerem seus gados e criações, como ficam os campos desta vila[...].”*

Na mesma ocasião o Ouvidor criou e regularizou a Vila de Laguna, à qual era sujeita a ilha de Santa Catarina.

Em 26 de março de 1726 é criada a Vila de Nossa Senhora do Desterro (Florianópolis), desmembrando-se da Vila de Laguna.

Consta do histórico da gleba em questão<sup>7</sup>, que:

*“Os Campos de Araçatuba ou Massiambú foram cedidos ao estado de Santa Catarina pela Provisão de 24 de março de 1728”.*

*No ano de 1815, o então Governador Dr. Luiz Maurício da Silveira “pediu que lhe fossem cedidos por Sesmaria, esses campos, tendo D. João II, pela provisão de 05 de junho daquele ano, negado esse pedido”.*

Ao Contrário do que afirma o referido histórico, pela Provisão de 24 de março de 1728<sup>8</sup>, os referidos campos não foram cedidos ao Estado de Santa Catarina, mas aos moradores da Ilha de Santa Catarina, como se verá a seguir.

*Sua Magestade<sup>9</sup> é servido fazer mercê aos moradores da Ilha de Santa Catarina de lhes confirmar o Capítulo 39 por nela deixar o Ouidor Geral, que foi da Capitania de São Paulo Raphael Pires pardiniho enquanto Vossa Magestade assim o houver por bem e não mandar o contrário, como nela se declara, que vai mandar fazer por 2 vias – Livro 1º. De Registro Geral folha 60 e 61 v e Camacho folha 15 e 16.*

<sup>2</sup> COELHO, Manoel Joaquim de Almeida. *Obra completa*. Florianópolis: IHGSC, 2005. p. 156.

<sup>3</sup> As sesmarias eram concedidas mediante três condições: de marcação, exploração e confirmação. O beneficiário da sesmaria que não cumprisse as condições dentro do prazo previsto no título recebido caía em comisso e a terra era devolvida à Coroa. (Disponível em <http://www.interpi.pi.gov.br/artigo.php?id=69>. Acesso em 17/07/2007).

<sup>4</sup> UFSC – FATMA – Programa de pós graduação em ciências sociais. **Parque Estadual Serra do Tabuleiro – aspectos culturais e sociais**. V. 1. Agosto de 1976. Plano diretor do Parque Estadual Serra do Tabuleiro. 103 à 130 p.

<sup>5</sup> UFSC – FATMA – Programa de pós graduação em ciências sociais. **Parque Estadual Serra do Tabuleiro – aspectos culturais e sociais**. V. 1. Agosto de 1976. Plano diretor do Parque Estadual Serra do Tabuleiro. P. 104.

<sup>6</sup> Do Lat. *compascuu* - s.m. pasto em comum; direito de usar desse pasto. (Fonte: [http://www.priberam.pt/dlpo/definir\\_resultados.aspx](http://www.priberam.pt/dlpo/definir_resultados.aspx). Acesso em 20/07/2007).

<sup>7</sup> Certidão do oficial designado do Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça, Eduardo Wiethorn, de 10 de agosto de 1999, constante do processo administrativo n. 03/99, fls. 10 a 12, sobre Memorial apresentado pela Sociedade Balneária Pinheira.

<sup>8</sup> In Subsídios para a história da província de Santa Catarina compilados, agrupados em épocas e notados por José Gonçalves dos Santos Silva, Desterro, 1866. Manuscrito. Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina - IHGSC, Arquivo.

<sup>9</sup> A grafia da palavra foi mantida de acordo com o texto original.

*Provisão deste dia assinada por El-Rei confirmando o Capítulo no. 39 da correição de Raphael Pires Pardino, que determinava para pastos comuns de Araçatuba. Registro Camacho folha 15 e 16. Livro I de Registro folha 60 e 61v.*

Como é de perceber a área foi dada em uso<sup>10</sup>, para os moradores da Ilha de Santa Catarina. E a permissão de uso, pela coroa, era precária “*enquanto Vossa Magestade assim o hower por bem e não mandar o contrário*”.

O Procurador Gregório Martins foi ao local e lá praticou alguns “atos possessórios” simbólicos da posse física na qual imitiam os proprietários, fazendo-os em nome da Câmara, que representava o povo da Ilha de Santa Catarina.

Deste ato foi lavrado termo, em 10 de setembro de 1728, no qual consta o seguinte trecho:

*“E agora de novo mandou Sua Magestade hum Alvará em que faz mercê ao dito povo, e mais moradores da Ilha de Santa Catarina dos ditos campos d’Araçatuba, e em virtude do dito Alvará e por requerimento de todo o povo junto, vimos a estes ditos campos d’Araçatuba para dar posse ao Procurador do d. povo Gregório Martins e lhes demos posse na forma do estilo da lei metendo-lhe na mão huns ramos e terras dos ditos campos; e assim lhes damos posse judicialmente para que de hoje para todo o sempre serem senhores dos ditos campos d’Araçatuba, por requerimento de todos os moradores e tanto presentes como vindouros”...*

(Sebastião Rodrigues Camacho, escrivão da Câmara).

Como Francisco Vicente não cumpriu as determinações do Reino, novamente os moradores da Câmara do Desterro se queixaram ao monarca, o que originou duas provisões reais, ambas datadas de 2 de maio de 1732, uma endereçada à Câmara e outra dirigida ao Ouvidor de Paranaguá, na qual o rei confirmava a concessão do uso comum aqueles moradores. Tais provisões são citadas na Provisão de 1815, que tem o seguinte teor<sup>11</sup>:

Provisão de 05 de junho de 1815

(Campos de Araçatuba)

*“D. João, por graça de Deos, Príncipe Regente de Portugal e dos Algarves, etc. Faço saber a vós Juiz de Fora e Officiaes da Câmara da Ilha de Santa Catharina, que sendo me presente, por occasiao das informações e diligencia a que com audiência do Procurador da Fazenda dessa Ilha, mandei proceder, sobre o requerimento em que o Governador d’ella, D. Luiz Maurício da Silveira, pediu por sesmaria os campos de Arassatuba, que estes campos havião sido concedidos para o uso publico e pastagem dos gados dos moradores da mesma Ilha, pela provisão regia de 24 de Março de 1728, e mandados conservar n’este mesmo uso pelas provisões de 2 de Maio de 1732, declarando se nullas as sesmarias que em parte dos mesmos campos havião concedidos dous diversos Governadores da Capitania de S. Paulo; e attendendo ao que me representarão os moradores dessa Ilha sobre a publica utilidade e necessidade que dos ditos campos têm, e ao mais que se me expôz em consulta da Mesa do meu Desembargo do Paço, em que foi ouvido o Desembargador*

<sup>10</sup> Direito de ser vir-se da coisa a na medida das necessidades próprias e da família, sem dela retirar as vantagens ou frutos. (Disponível em <http://www.coladaweb.com/direito/direitodascoisas.htm>. Acesso em 21/07/2007).

<sup>11</sup> Revista Trimestral do Histórico e Geográfico de Santa Catharina – IHGSC, v. 4. Florianópolis: 1915, p. 36.

*Procurador da minha Real Coroa e Fazenda, com informação do Desembargador Juiz dos Feitos d’ella: conformando-me com o parecer da dita Mesa, por minha immediata resolução de 26 de Abril deste anno, fui servido recusar o sobredito requerimento do Governador e mandar, como por esta vos mando, que vades investir-vos na posse dos referidos campos de Arassatuba a bem dos moradores dessa Ilha e seu Termo, na fôrma que lhes foi concedida pelas provisões acima citadas, dando-me conta de assim haverdes executado, e de ficar esta registrada nos livros competentes dessa Câmara e nos da Mencionada Provedoria da Real Fazenda. Cumpri-o assim. O Príncipe Regente Vosso Senhor o mandou por seu especial mandado pelos Ministros abaixo assinados.*

Mais uma vez resta confirmado que não foi cedida a propriedade dos Campos de Araçatuba aos moradores da Ilha (muito menos ao Estado de Santa Catarina). Estes campos haviam sido concedidos somente para o uso público e pastagem dos gados dos moradores da mesma Ilha, pela provisão régia de 24 de Março de 1728, e mandados conservar neste mesmo uso pelas provisões de 2 de Maio de 1732. Resta evidente que a coroa não abriu mão de sua propriedade. Isto se explicita no seguinte trecho: “que vades investir-vos na posse dos referidos campos de Arassatuba a bem dos moradores dessa Ilha e seu Termo, na fôrma que lhes foi concedida pelas provisões acima citadas”. Assim, a coroa portuguesa apenas concedeu o uso da referida área. Os Campos do Massiambú, até então, pertenciam ao Império Português. A Certidão que colaciona o Histórico da Gleba, está, portanto, errada. Daí porque tais documentos não podem servir de confirmação de que a área pertencia ao Estado de Santa Catarina.

O Relatório da Câmara Municipal, datado de 1860<sup>12</sup>, afirma que o campo de Araçatuba foi administrado pela antiga Provedoria da Real Fazenda, por 50 anos aproximadamente<sup>13</sup>.

UFSC, ob. Cit., p. 122, diz expressamente: “A coroa, aos poucos, ia retomando a posse do que dantes cedera aos moradores para o uso comum, para o compáscuo - e o gado, agora, era trazido para a alimentação da numerosa tropa que sediava no Desterro, ou por ela transitava, e da esquadra que fazia refresco no seu porto”.

As informações acima são importantes, pois revelam que a concessão da área ao povo da Ilha de Santa Catarina não passou de mera liberalidade da coroa, pois sempre que necessitou da área, não deixou de usar os campos como melhor lhe aprobevesse, para seu uso e de suas tropas.

Ainda de acordo com UFSC, ob. Cit., p. 27, em 27 de março de 1821 houve nova imissão de posse por parte da Câmara do Desterro e em 24 de março de 1828 houve outra providência idêntica, pelo Presidente da Província, que mandou a Câmara do Desterro “investir-se na posse immediata dos campos de Araçatuba, a bem dos moradores da Ilha e seu Termo, por haver sido decretado este mesmo Campo para uso público e pastagens dos gados dos moradores desta Ilha, pela provisão de 24 de março de 1728”.

Em 04 de maio de 1833 São José passou de freguesia para vila, sendo criado o município de São José, desmembrado do município de Nossa Senhora do Desterro, que viria a se chamar

---

<sup>12</sup> Relatório da Câmara do Desterro, datado de 14 de janeiro de 1860, in Arquivo da Câmara Municipal de Florianópolis, v. I de um maço de 4, Cat. 579, citado por UFSC – FATMA – Programa de pós graduação em ciências sociais. **Parque Estadual Serra do Tabuleiro – aspectos culturais e sociais**. V. 1. Agosto de 1976. Plano diretor do Parque Estadual Serra do Tabuleiro. P. 121. (obs. Documento não encontrado por esta consultora no arquivo da Câmara Municipal de Florianópolis).

<sup>13</sup> A Provedoria da Fazenda Real da Ilha de Santa Catarina foi criada em 1751, e só foi extinta a 30 de junho de 1817 por Carta Régia de 19 de abril. (Coelho, Manoel Joaquim de Almeida. *Obra completa*. Florianópolis: IHGSC, 2005).

Florianópolis. Pela Resolução n. 415, de 3 de maio de 1856, da Assembléia Provincial, a Vila de São José foi elevada à categoria de Cidade<sup>14</sup>.

Em 1852 a Assembléia Legislativa Provincial, pela Lei n. 347, de 1º de maio, transferiu para a administração da Câmara da Vila de São José a administração do compáscuo, sob a alegação de que a esta deveria pertencer, “por se achar situado campo naquele município<sup>15</sup>”. Diz o art. 29 da referida Lei<sup>16</sup>:

“Artigo 29. A câmara de S. José fica com a administração dos campos de Araçatuba, e autorizada a arrendar-os annualmente, aos que estiverem occupando esse logradouro publico, ou a outros quaesquer, regulando 40 reis por braça de frente até cem de fundos, e d’ahi para cima augmentará proporcionalmente o preço do arrendamento”.

Mais uma vez resta claro que o Império (agora Brasileiro, pela proclamação da Independência do Brasil em 1822) tinha a área como de sua propriedade. Apenas se delegou a administração destes Campos à Câmara de São José pela Lei da província de Santa Catarina. A transferência da administração da área deveu-se ao fato de o município de São José ter suportado, por quase 20 anos, uma área encravada no seu território, pertencente a outro município.

Segundo o historiador Oswaldo Cabral<sup>17</sup>, a Câmara do Desterro não se conformava com a perda da área. O município de São José pretendia acabar com o compáscuo, para “arrendar o campo, no todo ou em parte, certamente a terceiros, interessados em auferir renda resultante do aluguel dos campos até então de pública servidão”.

Em 1894, o Decreto Estadual n. 184, de 24 de abril desmembrou o Município de Palhoça do de São José, e os campos passaram para aquela nova comuna, sob cuja jurisdição se encontra desde então.

Em 15 de novembro de 1889 é proclamada a República Federativa do Brasil. O art. 64 da Constituição de 1891 transformou as antigas Províncias em Estados e estes com personalidade jurídica e patrimônio próprio; assim os Estados adquiriram as terras devolutas situadas em seus territórios, exceto as terras devolutas situadas na faixa de fronteira. As terras que não estavam dentro das sesmarias são tidas como terras devolutas pertencentes aos Estados impassíveis da aplicação do instituto da usucapião desde a vigência do Código Civil<sup>18</sup>. Diz o art. 64 da Constituição Federal de 1891:

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

---

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.portaldailha.com.br/cidades/saiojose.php>. Acesso em 10/07/2007.

<sup>15</sup> Plano Diretor do Parque Estadual Serra do Tabuleiro - Aspectos culturais e sociais. V. 1. UFSC – Programa de pós-graduação em Ciências Sociais. FATMA. Coordenação prof. Sílvio Coelho dos Santos. Consultor: Prof. Oswaldo Rodrigues Cabral – historiador. Florianópolis, 1976.

<sup>16</sup> In Coleção de Leis. Disponível no Centro de Memórias da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, p. 306.

<sup>17</sup> Plano Diretor do Parque Estadual Serra do Tabuleiro. Ob. Cit., p.

<sup>18</sup> FREITAS, RAIMUNDO MARLON REIS DE. Sinopse sobre terras devolutas. Disponível em <http://www.inter.pi.pi.gov.br/artigo.php?id=69>. Acesso em 17/07/2007.

Assim, a regra passou a ser que as terras devolutas pertenciam aos Estados, a não ser nas exceções previstas na Constituição. Este dispositivo, sem grandes alterações foi copiado ao longo das Constituições, como se vê a seguir:

#### Constituição de 1934,

Art 21 - São do domínio dos Estados:

I - os bens da propriedade destes pela legislação atualmente em vigor, com as restrições do artigo antecedente;

#### Constituição de 1937,

Art 36 - São do domínio federal:

a) os bens que pertencerem à União nos termos das leis atualmente em vigor;

#### Constituição de 1946,

Art. 34 - Incluem-se entre os bens da União:

inc II - a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.

#### Constituição de 1967,

Art. 4º - Incluem-se entre os bens da União:

I - a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico;

#### Constituição de 1969,

Art. 4º Incluem-se entre os bens da União:

I - a porção de terras devolutas indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais;

#### Constituição de 1988:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

Assim, os Campos de Araçatuba, que haviam sido devolvidos à Coroa Portuguesa, uma vez que o sesmeiro<sup>19</sup> nunca tomou posse da área, não cumprindo as condições de demarcação, exploração e confirmação no prazo previsto no título, tendo caído em comissão<sup>20</sup>, pode ser considerado terra devoluta pela Lei Imperial n.º. 601, de 1850, que no seu art. 3º, dá o seguinte conceito de terras devolutas:

- as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (§ 1º);

---

<sup>19</sup> S. m., aquele que tem a seu cargo as sesmarias ou que as distribui; aquele a quem se deu uma sesmaria para a arrotear. (Fonte : [http://www.priberam.pt/dlpo/definir\\_resultados.aspx](http://www.priberam.pt/dlpo/definir_resultados.aspx). Acesso em 20/07/2007).

<sup>20</sup> Lat. *Commiss* - s.m. multa ou castigo em que incorre aquele que não cumpre certas condições impostas por uma lei ou contrato. (Fonte : [http://www.priberam.pt/dlpo/definir\\_resultados.aspx](http://www.priberam.pt/dlpo/definir_resultados.aspx). Acesso em 20/07/2007).

- 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 comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura (§ 2º);
- as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei (§ 3º);
- as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (§ 4º).

No seu art. 8º, preceitua mencionada Lei:

Art. 8º. Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente lei, conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

Desta forma, como o sesmeiro não procedeu a medição, foi reputado caído em comisso, e não havia nada cultivado, razão pela qual toda a área passou a ser considerada devoluta.

Assim, a área dada em compáscuo pelo reino português e brasileiro passou a ser considerada terra devoluta pertencente ao Estado com o advento da República.

A Lei nº 9.412 do Estado de Santa Catarina, de 07/01/1994 que dispõe sobre as terras de domínio do Estado e sua atuação no processo de reforma agrária, regularização fundiária e dá outras providências. O art. 1º. e 2º tratam das terras devolutas estaduais, da seguinte forma:

Art. 1º - São do domínio do Estado de Santa Catarina, as terras:

I - devolutas transferidas ao seu patrimônio pela Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 e aquelas não compreendidas entre as da União (CF/88, art. 26, inciso IV);

II a VI - *omissis*

Art. 2º - São devolutas estaduais, as terras:

I - transferidas ao domínio do Estado, por força do art. 64 da Constituição Federal de 1891;

II - que não forem indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei federal;

III - que não se incorporarem ao domínio privado, em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento pela União ou pelo Estado, por força de legislações federais ou estaduais específicas

Pela Lei n. 652, de 16 de setembro de 1904, o então Governador Vidal de Oliveira Ramos transferiu a administração desta área para o município de Palhoça, nos seguintes termos:

*“Art. 1º. Fica transferida para a Municipalidade da Palhoça a administração dos Campos de Araçatuba ou Massiambu, que fará medir e demarcar à sua custa, e autorizada a arrendá-los anualmente aos que estiverem ocupando esse logradouro público, ou a outros quaesquer, em lotes nunca maiores de oito hectares”.*

Equivocadamente, o Município de Palhoça intitulando-se proprietário da região, passou a vender lotes e promover o arrendamento perpétuo da área, o que não era possível, uma vez que detinha apenas a “posse precária”<sup>21</sup> da área.

Algumas áreas na mesma região foram vendidas pelo Governo de Santa Catarina, através do IRASC – Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina. Tais vendas são válidas.

---

<sup>21</sup> “Posse precária é aquela concedida a título provisório, de favor, sem nenhuma intenção de transferência definitiva, mas, ao contrário, condicionada à devolução da coisa cedida, tão logo seja reclamada”. Dese mbargador Mazoni Ferreira. Relator da Apelação Cível nº 2006037655-0. (Disponível em <http://www.juristas.com.br>. Acesso em 22/07/2007).

***4 - CONSEQÜÊNCIAS DA VENDA A NON DOMINO PELA  
PREFEITURA DE PALHOÇA***

---

---

## 4 – CONSEQUÊNCIAS DA VENDA A NON DOMINO PELA PREFEITURA DE PALHOÇA

---

A venda a *non domino*<sup>1</sup> é nula, não produzindo efeitos jurídicos e podendo ser alegada a qualquer tempo.

A Prefeitura Municipal de Palhoça, ao transmitir o bem para o particular não apresentou título aquisitivo de domínio do referido imóvel. Portanto, não poderia ter sido matriculado e registrado diretamente em nome dos adquirentes, pois o nº do registro anterior é requisito da matrícula, conforme art. 176, § 1º, inc. II, 5 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73).

O particular comprou de quem não tinha prova de antecedente legítimo de propriedade, portanto, não tem como alegar a validade de seu domínio. O cancelamento dos registros no Cartório de Registro de Imóveis deve ser efetuado, por nulidade absoluta da venda a *non domino*.

A situação se complica ainda mais, uma vez ao abrir matrículas para os imóveis objeto da operação irregular de venda do Município de Palhoça o Cartório de Registro de Imóveis de Palhoça, chancelou a transação.

Entretanto, os cartorários exercem função típica do Estado, sendo sua responsabilidade objetiva pelos danos que causem aos administrados, conforme exegese do art. 37, § 6º da Constituição Federal. Este é o entendimento doutrinário:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. A gravo não provido.

(RE-AgR 209354 / PR - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Julgamento: 02/03/1999, Órgão Julgador: Segunda Turma, Publicação: DJ 16-04-1999 PP-00019, EMENT VOL-01946-07 PP-01275).

E também:

RESPONSABILIDADE CIVIL. VENDA A NON DOMINO. CULPA OBJETIVA. MATRICULAS IMOBILIARIAS CANCELADAS. DANOS E PERDAS (ART. 107, C.F./69 SPT/ 15 E 1059, C. CIVIL). INAPLICAÇÃO DO ART. 159, C. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL (ARTS. 128, 302, 334, III, 473, E 515, CPC).

---

<sup>1</sup> De um não proprietário; sem título de domínio. (Fonte: [http://www.direitonet.com.br/dicionario\\_latim](http://www.direitonet.com.br/dicionario_latim). Acesso em 21/07/2007).

I - Responsabilidade civil do Estado decorrente do "risco administrativo" (art. 107, c.f./69; art. 37, par. 6., c.f. Vigente) constituindo contradição irremovível, portanto, referir-se ao art. 159, Código Civil cuja aplicação depende da integração ou apuração de culpa presumida por ato injusto, com base no "risco administrativo". A aplicação do art. 159, Código Civil, só tem lugar na hipótese de ação regressiva da pessoa jurídica de direito público que satisfizes a reparação do dano ou quando, em ação direta da vítima ou de seus beneficiários, contra o funcionário causador da lesão reparável.

II - a Indenização, ampla, deve reparar os danos patrimoniais efetivamente sofridos e as perdas razoavelmente ocorridas, com o que foi deixado de lucrar, que deverão ser demonstrados na liquidação, incidindo juros moratórios legais, a partir do trânsito em julgado do título judicial e a correção monetária. Honorários advocatícios devidos. Inaplicáveis, no caso, os juros compostos (art. 962, C.Civil).

III - A reparação ampla homenageia o princípio universal de quem causa dano a outrem com ação injusta fica obrigado a repará-lo. Avalia-se não o alegado lucro que poderia ter o comprador, mas a verdade de que sofreu danos reais e perdas possíveis.

IV - No reexame pela corte *ad quem*, tomados em consideração fundamentos não cogitados no processo de conhecimento e envolvendo motivos não impugnados e, portanto, liberados do alcance da apelação acobertados pela preclusão, consubstancia-se contrariedade aos arts. 128, 302, 334, III, 473 e 515, CPC.

V - Divergência do julgado hostilizado com precedentes versando a questão de venda a *non domino*, tendo por objeto terras do patrimônio da União Federal (Sumula 477 - STF).

VI - Recurso conhecido e provido (art. 105, III, "a" e "c", Constituição Federal).

(REsp 3.069/PR, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19.10.1992, DJ 16.11.1992 p. 21086)

Em 1975 o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro é criado, pelo Decreto Estadual n. 1.260, abrangendo uma área de 90.000 ha, abrindo toda a área denominada "Baixada do Massiambu".

Em 1979, parte desta área, situada na zona costeira, é desanexada pelo Decreto nº 8.857, onde existe um grande loteamento denominado "Loteamento Praia da Pinheira" executado pela empresa Pinheira Sociedade Balneária Ltda.

O problema se agrava tanto na área do interior do Parque, quanto no seu entorno. Em razão dos inúmeros problemas para demarcação do PE da Serra do Tabuleiro, falta de recursos para indenização e para a fiscalização de seus limites, o Parque e principalmente a região objeto do presente estudo, em razão da proximidade com as praias, é constantemente invadida.

Invasores e pessoas que adquiriram lotes desconhecendo o vício de origem de seu título são agrupados na mesma situação fática, sem conseguir obter licença ambiental para executarem as obras necessárias às suas atividades. A situação torna-se insustentável!

Toda a área da baixada do Massiambú, pertence ao Estado de Santa Catarina. O Estado apenas transferiu a administração destas áreas a Prefeitura de Palhoça, autorizando-a a arrendar anualmente a área em lotes nunca maiores que de oito hectares. Inadvertidamente a Prefeitura de

Palhoça passou a lotear a área, vendendo ou firmando contratos de aforamento<sup>2</sup> perpétuo, inclusive com áreas muito superiores a oito hectares.

O aforamento, também denominado enfiteuse, foi proibido pelo novo Código Civil de 2002, sendo regido pelas disposições do art. 678 do Código Civil de 1916. O aforamento era instituído pelo proprietário, que transferia o domínio útil do imóvel a outrem, mediante o recebimento de um foro anual. Como a Lei n. 652/1904 transferiu à Municipalidade de Palhoça apenas a administração dos Campos de Araçatuba ou Massiambu, a venda e o aforamento operados pela Prefeitura de Palhoça foram realizados a *non domino*, sendo nulos. (art. 145, incs. II e III do Código Civil de 1916, atualmente art. 166, II e III do Codex de 2002).

De acordo com o Código Civil de 2002, art. 1247, se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. E o parágrafo único estabelece que cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.

O cancelamento pode se dar pela via administrativa, conforme estabelece o art. 212 e 213 da Lei de Registros Públicos (LRP, Lei nº 6.015/73) ou pela via judicial, conforme prevê o art. 216 da LRP.

O art. 214, § 5º (com a redação dada pela Lei 10.931/04) determina que a nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

Os arts. 1238 a 1244 do Código Civil tratam da usucapião. Entretanto, o art. 102 do mesmo **Codex**, e o art. 183, § 3º da CF dispõem que os bens públicos não estão sujeitos à usucapião. Assim, não poderia o adquirente dos imóveis erroneamente transferidos pelo município de Palhoça, alegar seu direito a usucapião, pois é imprescritível o direito de propriedade dos bens públicos.

Também não é relevante o fato de o adquirente ser terceiro de boa-fé, posto que o Estado em nada contribuiu para o ato nulo praticado pela Prefeitura Municipal de Palhoça. Este tem sido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

CIVIL. VENDA A NON DOMINO. Irrelevância da boa-fé dos adquirentes, posto que a venda foi feita em detrimento dos proprietários do imóvel, vítimas de sórdida fraude. Recurso especial não conhecido.

(REsp 122.853/SP, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, TERCEIRA TURMA, julgado em 23.05.2000, DJ 07.08.2000 p. 104)

O cancelamento dos registros é uma das alternativas a serem tomadas pelo Estado. O adquirente do(s) lote(s), prejudicado com o cancelamento do registro teria direito a ser ressarcido pelas perdas e danos e também pelos lucros cessantes, conforme o caso, devendo acionar a Prefeitura Municipal de Palhoça, responsável pela venda a “*non domino*”, ou, como já exposto, o Estado de Santa Catarina, pela responsabilidade objetiva do Estado pelos atos de seus notariais, no caso, do Escrivão do Cartório de Registro de Imóveis de Palhoça, que registrou indevidamente os títulos.

Neste sentido também tem se orientado o Colendo Superior Tribunal de Justiça.

---

<sup>2</sup> Contrato pelo qual ocorre a transferência do domínio útil e perpétuo de um imóvel por seu proprietário, sob o pagamento de um foro anual, certo e invariável. (Fonte: [http://www.direitonet.com.br/dicionario\\_juridico](http://www.direitonet.com.br/dicionario_juridico). Acesso em 22/07/2007).

## AÇÃO RESCISÓRIA. VENDA A "NON DOMINO". RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. VENDA DE IMÓVEL EFETUADO PELO ESTADO DO PARANÁ DE DOMÍNIO DA UNIÃO.

1. A responsabilidade civil do Estado é objetiva; vale dizer, independe da culpa, posto não ser subjetiva. Assentou-se na venda a *non domino*, o que implica no fenômeno objetivo da evicção, cujos conceitos são respeitados pelo direito privado. A extensão da responsabilidade não é pela Constituição, que aduz aos prejuízos, circunstância que depende de prova do *an debeatur*. *In casu*, à minguada de prova objetiva, também exigível em contrapartida à responsabilidade e sem indagação de culpa do Estado, não se entrevê ilegalidade na devolução do preço, juros, correção. Deveras, a responsabilidade objetiva e a subjetiva não se distinguem pela extensão do dano, senão pelo elemento subjetivo, dispensável quando se trata de ilícito perpetrado pelo Estado. Por isso, a indenização pleiteada pelos autores, em razão da alienação promovida pelo Estado do Paraná de terras de domínio da União (venda a non domino), deve ser solucionada levando-se em conta a responsabilidade objetiva da Administração, prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal. (*sem grifos no original*)

2. Destarte, a reparação do dano aqui pleiteada não pode ser realizada nos moldes do ilícito absoluto (art. 159 do Código Civil), posto não se tratar o objeto da indenização de um bem dominical da União, pertencente ao patrimônio disponível da Administração, mas, sim, de um bem afetado à finalidade pública específica (segurança nacional), indisponível per se.

3. Na Teoria do Risco Administrativo, adotada pelo Brasil, a culpa é inferida do fato lesivo da Administração, motivo pelo qual é suficiente que a vítima demonstre o ato administrativo injusto, o dano e nexos de causalidade existentes entre eles. Referida teoria baseia-se no risco que a atividade pública gera aos particulares e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade.

4. O quantum a ser fixado na ação de indenização deve assegurar a justa reparação do prejuízo calcado nos cânones da exemplariedade e solidariedade, princípios estes informadores de toda a teoria objetiva, fundamentada no risco, sem proporcionar enriquecimento sem causa do autor. A doutrina sobre o tema preconiza essa proporção assentando que: "A indenização deve abranger todo dano, só o dano, nada mais do que o dano, excluindo-se, in casu, os lucros cessantes, ante a ausência de prova de que os autores ocupavam as terras".

5. Deveras, o princípio da *restitutio in integrum*, informada pela máxima consagrada de que ninguém deve enriquecer à custa alheia (*nemo locupletari potest alterius jactura*) o que produziria o desnível ou descompensação entre dois patrimônios, um elevando-se, outro diminuindo, sem causa justificadora, impõe-se solução jurídica adequada, reconduzir o prejudicado à situação anterior ao dano.

6. Por fim, reitera-se que a diferença entre a eleição da responsabilidade objetiva do estado ou sua responsabilidade subjetiva repousa no ônus da prova, do qual se exonera o lesado, sendo-lhe mais favorável a primeira *causa petendi*, mercê de inalterável a indenização que, aliás, foi-lhe concedida.

7. Desta sorte, não houve infração à lei, senão irrisignação dos autores quanto ao resultado da ação, o que descaracteriza o cabimento da ação rescisória, posto voltado para decisões ilegais e não injustas.

8. A injustiça é reparável pela via dos recursos, insubstituíveis pela ação rescisória, posto pressupor esta, o trânsito em julgado.

Ademais, é de sabença que o trânsito em julgado, em como escopo a estabilidade e a segurança sociais, por isso que não se desconstitui a coisa julgada por mera irresignação ou suposto *error in iudicando*, salvo quando a decisão se solidifica com alto grau de imperfeição como aqueles mencionados como causa *petendi* da ação autônoma de impugnação.

9. Ação rescisória improcedente.

(AR 1.438/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14.04.2004, DJ 10.05.2004 p. 158).

## ***5 - ALTERNATIVAS PARA SOLUÇÃO DO PROBLEMA***

---

---

## **5 – ALTERNATIVAS PARA SOLUÇÃO DO PROBLEMA**

---

### **5.1 – Convalidação dos Títulos Vendidos pela Prefeitura de Palhoça**

A avaliação abstrata dos interesses incidentes nessa matéria permite afirmar que a convalidação dos parcelamentos é, em princípio, mais útil para a sociedade e para os seus habitantes, devendo ser eleita, já que mais viável que causar grandes prejuízos à sociedade como um todo.

É mister esclarecer que o objeto deste parecer atinge exclusivamente pessoas portadoras de justo título, pois adquiriram seu imóvel diretamente da Prefeitura Municipal de Palhoça ou de empreendimentos imobiliários regulares, aprovados pela Prefeitura Municipal de Palhoça. Evidentemente o paço municipal não se portou com a seriedade esperada de um ente público, causando diversos transtornos a quem nela confiou. Tais pessoas não podem continuar sofrendo pela má gestão pública, impossibilitados de obter o licenciamento ambiental, de obras necessárias à sua segurança, dignidade e saúde.

O Estado, por omissão, também contribuiu em muito para a situação chegar ao status em que se encontra. Por mais de um século deixou uma vasta área de sua propriedade ser loteada e vendida indevidamente, sem tomar qualquer atitude em defesa do seu interesse. Também o meio ambiente sofreu as conseqüências desta grande confusão patrimonial, formada sobre a ilegalidade da venda dos lotes pela Prefeitura Municipal de Palhoça.

Neste sentido, entendemos oportunas as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o assunto, que passamos a transcrever:

“Sempre que esteja perante ato insuscetível de convalidação; terá a obrigação de invalidá-lo, a menos, evidentemente, que a situação gerada pelo ato viciado já esteja estabilizada pelo Direito. Em tal caso, já não mais haverá situação jurídica inválida ante o sistema normativo, e, portanto, simplesmente não se põe o problema.

Esta estabilização ocorre em duas hipóteses: a) quando já se escoou o prazo, dito “prescricional”, para a Administração invalidar o ato; b) quando, embora, não vencido tal prazo, o ato viciado se categoriza como ampliativo da esfera jurídica dos administrados e dele decorrem sucessivas relações jurídicas que criaram, para sujeitos de boa-fé, situação que encontra amparo em norma protetora de interesses hierarquicamente superiores ou mais amplos que os residentes na norma violada, de tal sorte que a desconstituição do ato geraria agravos maiores aos interesses protegidos na ordem jurídica do que os resultantes do ato censurável.

Exemplificaria tal hipótese o loteamento irregularmente licenciado cujo vício só viesse a ser descoberto depois de inúmeras famílias de baixa renda, que adquiriram os lotes, haverem nele edificado suas moradias.

As asserções feitas estribam-se nos seguintes fundamentos. Dado o princípio da legalidade, fundamentalíssimo para o Direito Administrativo, a Administração não pode conviver com relações jurídicas formadas ilicitamente. Onde, é dever seu recompor a legalidade ferida. Ora, tanto se recompõe a legalidade fulminando um ato viciado, quanto convalidando-o. E de notar que esta última providência tem, ainda, em seu abono o princípio da segurança jurídica, cujo relevo é desnecessário encarecer. A decadência e a prescrição demonstram a importância que o Direito lhe atribui. Acresce que também o princípio da boa-fé - sobreposse ante atos administrativos, já que gozam de presunção

de legitimidade — concorre em prol da convalidação, para evitar gravames ao administrado de boa-fé.” (in *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, São Paulo, 2002, págs. 419/420.)

Em suma: na correta advertência do notável jurista, sempre que a convalidação caiba, o Direito a exige, "pois, sobre ser uma dentre as duas formas de restauração da legalidade, é predicada, demais disso, pelos dois outros princípios referidos: o da segurança jurídica e da boa fé, se existente" ("Elementos", p. 172; em sentido semelhante, WEIDA ZANCANER, "Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos", ed. cit., pp. 55-59 e 67).

Entretanto, se a convalidação for impossível, a invalidação será, naturalmente, imperativa, por falta de outro meio igualmente idôneo ao atendimento do princípio da legalidade (Cf. MARIA LÚCIA JORDÃO ORTEGA, "O Dever de Invalidar", em "Revista de Direito Público" 65/68-69; WEIDA ZANCANER, "Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos", ed. cit., p. 58).

Embora concebida, especificamente, para o aproveitamento dos atos irregulares praticados pela própria Administração, essa doutrina também se aplica aos seus comportamentos omissivos. De fato, quando não tenha impedido os atos inválidos de particulares, que devesse evitar, a Administração se põe na mesma contingência de recompor a legalidade, tarefa que deve desempenhar do modo socialmente mais útil, respeitando o princípio da segurança jurídica, a boa-fé, dos administrados e a legítima confiança com que estes encaram as funções estatais (sobre esses valores, indispensáveis à distribuição da justiça material, confira-se o pensamento de WEIDA ZANCANER, em "Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos", ed. cit., pp. 22-23, 58-59 e 61)<sup>1</sup>.

Corroboramos com o entendimento do nobre Deputado Edmar Moreira<sup>2</sup>, relator da proposta de Emenda Constitucional n. 58, de 2003, que dispõe sobre a convalidação de alienações de terras procedidas pelos Estados na Faixa de Fronteira. Autor: Deputado PEDRO HENRY e outros, Relator: Deputado EDMAR MOREIRA, quando de seu voto:

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à alienação de bens da União por Estados, em face do princípio federativo. Inicialmente, esclareça-se que a Federação é um princípio que vige entre nós desde o nascimento da República, daí não se poder admitir que Estados alienem bens que não lhes pertencem, mas que são do domínio da União.

A Constituição Federal, no seu art. 18, ao tratar da Organização Político-Administrativa do Brasil, dispõe que:

“ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

A autonomia entre os entes federativos implica a divisão de competências. Sendo assim, um ente da Federação não pode exercitar competências que sejam privativas de outro. Isto importaria em inconstitucionalidade material, gerando a nulidade do ato praticado com violação de competências constitucionais. É a própria Constituição que estabelece as competências de cada ente federativo.

Desta autonomia, resulta ainda a partilha de bens estabelecida também pela Constituição. É por essa razão que um Estado não pode dispor de bens que pertençam à União. A venda de terras públicas da União por um Estado fere o princípio federativo.

---

<sup>1</sup> ACP por má administração da ocupação de terras públicas . Jus Navigandi, Teresina, ano 2, n. 24, abr. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=9>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=185126>. Acesso em 16/07/2004.

De fato, a alienação de um bem consiste na transferência de sua propriedade a outrem, a título gratuito ou oneroso. No caso de bens públicos, só podem ser alienados os dominiais, também chamados de dominicais, ou seja, aqueles sobre os quais não pesa nenhuma afetação administrativa. Entende-se por afetação a designação do bem para alguma finalidade administrativa de interesse público. As terras devolutas são bens desafetados e, portanto, podem ser alienadas.

Apenas o proprietário pode transferir a propriedade, diretamente ou por meio de interposta pessoa, como no caso do procurador com poderes para alienar o bem em questão. A questão, é, pois, de competência para a prática do ato de alienação. Essas terras públicas foram alienadas por um agente incompetente, para a prática de tal ato jurídico. Se examinarmos apenas as alienações feitas no passado pelos Estados de terras da União, estaremos diante de um ato nulo, por faltar o requisito da competência. Assim, o ato de transferência de terras públicas por Estados procedida no passado choca-se com o pacto federativo instituído pela Constituição Federal.

Porém, não se discute, no momento, se os Estados podem vender bem da União. A PEC ora em análise não dispõe também que os Estados ficam autorizados a alienar bens da União. Se dissesse isto, estaria em confronto com o princípio federativo.

Esta, porém, não é a questão posta pela PEC que ora se examina. O que se visa por meio dessa Proposta é a ratificação pela União do ato de transferência do domínio feita pelos Estados. A Proposta de Emenda dá ao art. 90 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a seguinte redação:

“Ficam convalidadas as alienações de terras do domínio da União, procedidas pelos Estados Federados, na Faixa de Fronteira, até 18 de agosto de 1975, desde que comprovado pelo atual detentor o cumprimento da função social.”

Se as terras devolutas pertencem à União, esta pode, a qualquer momento, decidir pela sua transferência a outros entes federativos ou mesmo a particulares, na forma do interesse público. Neste caso, não há que se falar em violação do princípio federativo, já que é o ente titular do domínio do bem público que está decidindo sobre a sua transferência. Dessa forma, é fácil deduzir que a ratificação das alienações feitas anteriormente tem o mesmo valor de um novo ato jurídico de alienação, não se podendo, portanto, falar em ofensa ao princípio federativo.

Com a ratificação, pelo legítimo titular do domínio, dos atos praticados no passado, os defeitos do ato jurídico passam a ser sanados.

A indagação que se deve fazer, neste momento, é se esse ato nulo poderia ser ratificado pelo proprietário das terras devolutas, a União, convalidando do seu vício. Neste sentido, a resposta deve ser afirmativa. Se a União, verdadeira proprietária das terras públicas alienadas, concordar em transferir a propriedade desses bens públicos, não há qualquer impedimento constitucional e legal a que proceda à ratificação das alienações anteriormente feitas indevidamente pelos Estados.

[...]

Fica evidente que o ato, a princípio nulo, pela falta de competência do agente para a prática do ato, pode ser convalidado pela autoridade competente, mantendo-se seus efeitos e tornando-o ato válido. A União pode, assim, ratificar a transferência de domínio de suas terras devolutas, realizada pelos Estados.

Trata-se apenas de legitimar, no plano do ordenamento jurídico, aquilo que já se encontra consolidado no plano fático, até mesmo em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança dos atos jurídicos. Como costumam dizer os Sociólogos Jurídicos, o Direito é fato social.

*Mutatis mutandis*, todo o raciocínio supra se encaixa, com a alteração de que ao invés do Estado ter vendido terras da União, foi o município que vendeu terras devolutas do Estado.

Assim, o Estado pode e deve ratificar a transferência de domínio de suas terras devolutas, realizadas pela Prefeitura Municipal de Palhoça, posto que, repisando as palavras do deputado, “*trata-se apenas de legitimar, no plano do ordenamento jurídico, aquilo que já se encontra consolidado no plano fático, até mesmo em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança dos atos jurídicos*”.

Necessariamente esta ratificação deve se dar por ato do Poder Legislativo, seja por proposta do Governador ou por membros da própria casa. Veja-se o teor do art. 39 da Constituição Estadual:

Art. 39. Cabe a Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

IX - aquisição, administração, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Estado;

Para dar mais segurança jurídica aos cidadãos que se encontram nesta situação e evitar que a solução dada não consiga obter resultados práticos pretendidos, sugere-se que a questão seja tratada por Emenda Constitucional<sup>3</sup> (minuta de proposta apresentada no Box I).

Art. 49. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa;

II - do Governador do Estado;

III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;

IV - de pelo menos dois e meio por cento do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.

**Box I:**

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº

Dispõe sobre a convalidação de alienações de terras procedidas  
pela Prefeitura de Palhoça na área do Estado  
conhecida como Baixada do Massiambu

Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

“Artigo único. Fica incluído o art. 57 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,  
com a seguinte redação

Art. 57. “Ficam convalidadas as alienações de terras do domínio do Estado de Santa Catarina, procedidas pela Prefeitura Municipal de Palhoça, na região do município conhecida como Baixada do Massiambu, até a data da promulgação desta norma, *excluídas as áreas cedidas a qualquer título pelo Estado, desde que atendido pelo atual detentor o cumprimento da função socioambiental da propriedade.*”

---

<sup>3</sup> Ao discorrer sobre os motivos de a questão da ratificação estar sendo regulamentada por Emenda Constitucional o relator da PEC n. 58-A, Deputado Luís Carlos Heinze constata: “...a ratificação regulamentada por lei ordinária tem encontrado óbices burocráticos infundáveis e, na prática, intransponíveis, pois, os administrados não conseguem municiar o processo de ratificação com todos os documentos e requisitos exigidos. No campo prático, o que se observa é que, embora a situação jurídica do imóvel tenha se estabilizado pelo consenso das partes envolvidas e interessadas, a pretensa ratificação não se realiza, devido ao questionamento da legalidade dos atos que lhe deram origem, gerando, por conseguinte, obstáculos à regularização do título de domínio. Dessa forma, os administrados, cidadãos de boa-fé, não conseguem transpor os óbices que se apresentam durante o processo, estando em vias de terem seus títulos de propriedade desconstituídos ou invalidados”.

Neste sentido, sustenta-se o argumento de que somente uma norma constitucional é capaz de recompor a legalidade das alienações.

## 5.2 – Decretação da Nulidade dos Registros Originados da Venda Pela Prefeitura de Palhoça e Retorno à Propriedade do Estado

Esta é a idéia defendida pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina<sup>4</sup>, segundo a qual o Estado deve defender seu patrimônio. *Verbis*.

“Com efeito, resta ao Estado de Santa Catarina, através da sua Procuradoria Geral, fortalecer mais e mais a sua tese, não só para se defender, mas especialmente para recuperar o seu patrimônio, adquirido pela Provisão de 24 de março de 1728, independente das implicações sociais e políticas que poderão resultar desses atos.”

Os títulos de registro de imóveis são existentes, eficazes e gozam de presunção de validade até que sejam cancelados. A presunção é *juris tantum*, ou seja, admite prova em contrário.

A Prefeitura Municipal de Palhoça ao transmitir o bem para o particular não apresentou título aquisitivo de domínio do referido imóvel. Portanto, não poderia ter sido matriculado e registrado diretamente em nome dos adquirentes, pois o nº do registro anterior é requisito da matrícula, conforme art. 176, § 1º, inc. II, 5 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73). O Cartório também não observou o disposto nos artigos 195 e 196 da Lei retro mencionada, que assim dispõem:

Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro.

Art. 196 - A matrícula será feita à vista dos elementos constantes do título apresentado e do registro anterior que constar do próprio cartório.

O cancelamento dos registros, como já exposto no item 4, ao tratar das conseqüências da venda a *non domino*, é uma das alternativas a ser tomadas pelo Estado. Esta venda é nula de pleno direito, podendo ser alegada a qualquer tempo, por ser insanável e imprescritível. Este o entendimento do Superior Tribunal de Justiça

Registros públicos. Ação anulatória de registro imobiliário.

Prescrição.

1. As nulidades de pleno direito invalidam o registro (Lei nº 6.015/73, art. 214). Princípio da continuidade.
2. Segundo boa parte da doutrina, a nulidade, além de insanável, é imprescritível. Conforme precedente da 3ª Turma do STJ, "Resultando provado que a escritura de compra e venda for forjada, o ato é tido como nulo e não convalesce pela prescrição" (REsp-12.511, DJ de 4.11.91).
3. Não se perde a propriedade pelo não-uso (REsp-76.927, DJ de 13.4.98). Não se extingue enquanto não se adquire, a saber, "a prescrição extintiva não ocorre enquanto não se perfizer a prescrição aquisitiva que se lhe contrapõe" (RP-55/196).
4. Caso em que se entendeu imprescritível a pretensão. Inocorrência de afronta ao art. 177 do Cód. Civil.
5. Recurso especial não conhecido.

(REsp 89.768/RS, Rel. Ministro NILSON NAVES, TERCEIRA TURMA, julgado em 04.03.1999, DJ 21.06.1999 p. 149)

<sup>4</sup> Informação prestada pela Procuradora Ana Cláudia Allet Aguiar, datada de 09 de fevereiro de 2000, no Processo PPG 67/008, sobre o Ofício no. 31/00. Pasta III – Baixada do Massiambu – Vol. III.f. 73 PGE.

Para espancar qualquer dúvida, colacionamos o art. 214 da Lei 6.015/73, que diz:

Art. 214. As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independente de ação direta.

§1º. A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

§2º. Da decisão tomada no caso do §1º caberá apelação ou agravo, conforme o caso. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

§3º. Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

§4º. Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

§5º. A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004).

A hipótese aventada no parágrafo quinto não se aplica ao presente caso, tendo em vista que a área pertence ao Estado de Santa Catarina, e de acordo com o artigo 191 da Constituição Federal, os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O bloqueio das matrículas, no presente caso, é medida que se impõe, para que não haja perpetuação das nulidades que se pretende interromper.

O particular comprou de quem não tinha prova de antecedente legítimo de propriedade, portanto, não tem como alegar a validade de seu domínio. O cancelamento dos registros no Cartório de Registro de Imóveis deve ser efetuado, por nulidade absoluta da venda a ***non domino***.

Entretanto, o adquirente do(s) lote(s), prejudicado com o cancelamento do registro tem direito a ser ressarcido pelas perdas e danos e também pelos lucros cessantes, conforme o caso, devendo acionar o responsável pela venda a “*non domino*”, no caso, a Prefeitura Municipal de Palhoça.

O ato ilícito da Prefeitura não teria alcançado a aparente validade não fosse o Cartório de Registro de Imóveis ter registrado os imóveis, validando a venda efetuada pela Prefeitura de Palhoça.

A Constituição Federal no art. 236 estabelece:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§1º. Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

A Lei nº 8.935/94, regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Desta Lei destaco:

Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

I a III – omissis

IV - oficiais de registro de imóveis;

Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso, no caso de dolo ou culpa de seus prepostos.

Art. 31. São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

I - a inobservância das prescrições legais ou normativas;

A legislação não é clara sobre a responsabilidade pelos atos de registro do Cartório, tão pouco a jurisprudência é pacífica. Existe decisão que considera a responsabilidade como pessoal, do cartorário, e outras que a consideram objetiva, do Estado de Santa Catarina, para de quem o cartorário recebeu em delegação suas funções.

Vejamos exemplo de decisão que entende que a responsabilidade é pessoal do cartorário, não se transmitindo sequer ao seu sucessor.

RESPONSABILIDADE CIVIL. NOTÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM.

A responsabilidade civil por dano causado a particular por ato de oficial do Registro de Imóveis é pessoal, não podendo o seu sucessor, atual titular da serventia, responder pelo ato ilícito praticado pelo sucedido, antigo titular.

Recurso especial não conhecido.

(REsp 443467/PR, Rel. Ministro CASTRO FILHO, TERCEIRA TURMA, julgado em 05.05.2005, DJ 01.07.2005 p. 510).

E de que a responsabilidade é objetiva do notário:

A responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

(RE 201.595, Rel. MARCO AURÉLIO, j.28.11.2000, RTJ. 178/418).

No mesmo sentido:

Fazenda do Estado. Ato de cartorário. Função delegada. Responsabilidade solidária e objetiva. Solidariedade que implica serem todos devedores do valor integral da indenização. Os notários e oficiais de registro respondem pessoal e objetivamente pelos danos causados a terceiros e decorrentes da atividade por eles exercida (Lei n.8.935, de 18.11.1994, art.22). Por isso a alegação de que o oficial agiu com a devida diligência não afasta o dever de indenizar.

(AC. 159.914, 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, Rel. ROBERTO BEDAQUE, 25.6.2002).

Alguns julgados entendem que a responsabilidade do Estado pelos atos de seus notariais, é objetiva, no caso, a responsabilidade por ato do Escrivão do Cartório de Registro de Imóveis de Palhoça, que registrou indevidamente os títulos seria do Estado de Santa Catarina.

“Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa”.

(RE. 209.354, Rel. CARLOS VELLOSO, j.2.3.1999, RTJ. 170/685).

Esta interpretação está vinculada à concepção de que o art. 37, par. 6º. Não abre qualquer exceção, afirmando que “*as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*”.

Ao abrir matrículas para os imóveis objetos da operação irregular de venda efetuada pela Prefeitura Municipal de Palhoça o Cartório de Registro de Imóveis daquela comarca, chancelou a transação.

Os cartorários exercem função típica do Estado, sendo sua responsabilidade objetiva pelos danos que causem aos administrados, conforme exegese do art. 37, § 6º da Constituição Federal.

Assim, com o cancelamento dos registros, os imóveis voltam para o dono original, o Estado de Santa Catarina. A situação, num primeiro momento, é resolvida. No entanto, os terceiros prejudicados podem ingressar com ações judiciais contra quem lhe vendeu irregularmente os lotes (no caso, a Prefeitura de Palhoça). Neste caso, o Estado estaria ainda numa situação confortável. Ocorre que como foram abertas matrículas referentes às vendas dos loteamentos, pelo Cartório de Registro de Imóveis de Palhoça, este também possui responsabilidades pelo registro indevido, sem obedecer às formalidades prescritas em lei.

Ao optar por esta alternativa o Estado ficará numa situação de incerteza, uma vez que não é possível prever quantas pessoas ingressarão com ações em juízo, quantas acionarão a Prefeitura de Palhoça ou preferirão ajuizar suas demandas contra o Estado de Santa Catarina. Evidentemente, também não é possível prever quanto tempo a situação ficará pendente de solução e quanto desgaste político sofrerá o governo do Estado. Além disto, tal solução tem um custo social alto, uma vez que muitos lotes foram adquiridos por pessoas de baixa renda, que não têm acesso ao Poder Judiciário, pois não possuem condições de contratar um advogado para defender seus interesses e sequer irão entender como pode ter adquirido o imóvel da Prefeitura de Palhoça e o Estado querer “tomar” sua propriedade. O caos originário das demandas se eternizariam.

### **5.3 – Doação da Área Desanexada em 1979, para a Prefeitura de Palhoça e Futura Regularização desta, dos Títulos Emitidos Indevidamente**

Esta opção é uma alternativa intermediária, entre o requerimento de decretação de nulidade dos registros e da sua validação. Trata-se de doar a área correspondente à Baixada do Massiambu, que não está no interior do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, para a Prefeitura de Palhoça. A responsabilidade pela validação dos registros seria da Prefeitura, responsável pela venda irregular, em uma fase posterior. Esta alternativa se concretizaria mediante a elaboração de uma Lei, em que o Estado doa a área para o Município. E para que isto seja possível é necessário modificar parcialmente a Lei do Estado de Santa Catarina n. 9.412/94, de 07/01/1994 que dispõe sobre as terras de domínio do Estado e sua atuação no processo de reforma agrária, regularização fundiária e dá outras providências. Isto porque a área em questão é classificada pelo município de Palhoça como área urbana e a Lei nº 9.412, no art. 12, prevê apenas a possibilidade de transferência dos imóveis rurais de domínio estadual por doação. Diz o art. 12:

Art. 12. As transferências dos imóveis rurais de domínio estadual serão efetuadas por:

I e II - *omissis*

III - doação;

O art. 16 da mesma Lei estabelece que o Estado somente pode doar terras do seu domínio ao Município para a **utilização em seus serviços**. *Verbis*.

Art. 16. O Estado somente doará terras do seu domínio:

I - à União, Município ou entidades da administração federal ou municipal, para utilização em seus serviços;

II - *omissis*

Parágrafo único. Os imóveis e suas acessões, doadas pelo Estado reverterão ao seu patrimônio independentemente de notificação ou indenização, caso não forem utilizados na finalidade e prazos prescritos no ato de doação.

Evidentemente não é esta a situação do presente caso. O objetivo da doação seria regularizar

uma situação já estabelecida, consolidada, e irreversível causada pela Prefeitura de Palhoça. O fim seria evidentemente social, de apaziguar uma situação de instabilidade que se formou e possibilitar a regularização do loteamento, com a liberação de licenciamento por parte da FATMA e de prestação de serviços por outros órgãos estaduais que hoje são impedidos de atuarem uma vez que a área é tida como de propriedade do Estado e que teria sido indevidamente ocupada.

A Lei de doação deve apresentar um memorial descritivo da área doada, e excluir dela os terrenos de marinha e acrescidos de marinha, que pertencem à União. A doação seria de toda a área loteada indevidamente pela Prefeitura de Palhoça. Neste caso, mesmo os lotes que ainda não foram ocupados ou vendidos pela Prefeitura ficariam em nome desta, com uma possível cláusula de inalienabilidade, constituindo tais áreas em reservas para implantação de próprios públicos ou áreas de lazer e para preservação ambiental (caso se constituam áreas de preservação permanente, conforme definição do art. 2º do Código Florestal - Lei 4.771/65).

Esta solução, na realidade, somente trás vantagens para o Estado, que transfere o problema para o município de Palhoça. Os administrados permanecem com o problema e o seu reflexo no campo social.

#### **5.4 – Instituição de Aforamento Perpétuo**

Esta foi a solução apontada pelo Promotor Público para a solução do impasse criado pela venda a *non domino* efetuada pela Prefeitura de Palhoça. O MP propôs que nestas áreas fosse concedido aforamento perpétuo aos ocupantes de boa fé, que não estivessem ocupando áreas consideradas de preservação permanente. Neste caso, não teriam direito à indenização e poderiam apenas ser contemplados com reassentamento, caso fosse interesse do Estado. Aos ocupantes de má-fé deveria ser providenciada sua retirada *incontinenti*.

O aforamento, também denominado enfiteuse, era instituído pelo **proprietário**, que transferia o domínio útil do imóvel a outrem, mediante o recebimento de um foro anual.

Infelizmente, esta solução, viável quando do parecer ministerial, não é mais possível com o advento do novo Código Civil Brasileiro, de 2002, que no art. 2.038 proibiu sua constituição. As existentes, até sua extinção, regem-se pelas disposições do art. 678 do Código Civil de 1916.

#### **5.5 – Áreas Pertencentes ao Estado no Interior do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro**

As soluções apresentadas não resolvem o problema do que fazer com as propriedades vendidas pela Prefeitura de Palhoça, no interior do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Duas situações diversas são apresentadas. A primeira refere-se às áreas vendidas antes da criação do PE SERRA DO TABULEIRO. A outra, refere-se às vendas posteriores à criação desta Unidade de Conservação. Faremos uma análise da situação de cada solução já mencionada.

##### **5.5.1 – Validação dos Títulos**

Com a validação dos títulos emitidos pela Prefeitura de Palhoça, os imóveis localizados no interior do Parque, anteriores à criação do Parque, seriam reconhecidos retroativamente. Assim, seus proprietários teriam que ser desapropriados pela criação do Parque e passariam a ter direito a indenização. Nenhum direito pode ser reconhecido após a criação do PE da Serra do Tabuleiro.

Sobre as propostas 5.1 e 5.5.1 (Convalidação e Validação dos Títulos Vendidos pela Prefeitura de Palhoça) foi emitido, pela Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses – FEEC, um Parecer Jurídico contendo razões jurídicas de oposição às alternativas supra citadas. Este é apresentado no Anexo 5.01-A. A resposta ao Parecer Jurídico da FEEC é apresentada no Anexo 5.01-B.

### **5.5.2 – Decretação de Nulidade dos Registros**

Com a decretação de nulidade dos registros, todos os títulos decorrentes das vendas efetuadas pela Prefeitura de Palhoça seriam considerados nulos de pleno direito, independente de sua localização (interior ou entorno do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro). Os terceiros, lesados, teriam que procurar a justiça para serem indenizados, seja por quem lhe vendeu indevidamente os lotes, Prefeitura de Palhoça, seja contra o cartorário que indevidamente abriu matrícula para o imóvel, objeto da venda irregular, ou contra o Estado, que delegou suas funções ao Cartorário. Nenhum direito pode ser reconhecido após a criação do PE da Serra do Tabuleiro.

### **5.5.3 – Doação dos Imóveis Indevidamente Vendidos pela Prefeitura de Palhoça**

A doação, neste caso, não é a solução mais adequada para tais situações, uma vez que após a doação o Estado teria que indenizar os novos proprietários, pela desapropriação do imóvel doado, pela criação do PE SERRA DO TABULEIRO. Assim, o Estado teria que pagar duas vezes pelo mesmo imóvel. Quanto à aquisição de lotes após a criação do PE SERRA DO TABULEIRO, não existe direito a ser legalmente reconhecido.

### **5.5.4 – Permissão de Permanência dentro da UC ou Relocação dos Proprietários que Estavam na Área Antes da Criação do Parque**

A existência de pessoas no interior de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, como é o caso do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro não é permitida, nos termos dos arts.7º, §1º e art. 11 da Lei do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SNUC, Lei no. 9.985/2000. No caso das populações tradicionais, esta Lei possui um dispositivo específico, prevendo que sejam realocadas. Vejamos o teor do art. 42.

Art 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e os locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

O Decreto 4340/02 regulamentou a Lei 9985/00 e tratou do reassentamento das populações tradicionais no Capítulo IX, nos arts. 35 à 39, a seguir apresentados.

Art. 35. O processo indenizatório de que trata o art. 42 da Lei no 9.985, de 2000, respeitará o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais.

Art. 36. Apenas as populações tradicionais residentes na unidade no momento da sua criação terão direito ao reassentamento.

Art. 37. O valor das benfeitorias realizadas pelo Poder Público, a título de compensação, na área de reassentamento será descontado do valor indenizatório.

Art. 38. O órgão fundiário competente, quando solicitado pelo órgão executor, deve apresentar, no prazo de seis meses, a contar da data do pedido, programa de trabalho para atender às demandas de reassentamento das populações tradicionais, com definição de prazos e condições para a sua realização.

Art. 39. Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.

§ 1o O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

§ 2o O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.

§ 3o O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.

§ 4o O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.

Mas o que pode ser considerado como população tradicional? Não existe uma definição hermética para traduzir este conceito. Trata-se de uma norma em branco, que deve ser preenchida de acordo com as definições de outras áreas do conhecimento. O professor Diegues<sup>5</sup> enumera as seguintes características das culturas tradicionais:

- Dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir do qual se constrói um "modo de vida";
- Conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido de geração em geração por via oral;
- Noção de território ou espaço onde o grupo se reproduz econômica e socialmente;
- Moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra dos seus antepassados;
- Importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica numa relação com o mercado;
- Reduzida acumulação de capital;
- Importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou de compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;
- Importância de mito e rituais associados à caça, à pesca e a atividades extrativistas;

<sup>5</sup> DIEGUES, Antônio Carlos. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/resex/pop.htm>. Acesso em 24/07/2007.

- A tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o trabalho artesanal. Nele, o produtor e sua família, dominam o processo de trabalho até o produto final;
- Fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos; e
- Auto-identificação ou identificação pelos outro de se pertencer a uma cultura distinta das outras.

Chama a atenção texto do IBAMA<sup>6</sup> que reconhece a importância da existência humana no interior de Unidades de Conservação, para a preservação de determinados ecossistemas, desde que tomem consciência de que o meio onde moram deve ser fiscalizado por eles próprios, uma vez que eles vivem de tais recursos naturais. Vejamos.

A entrada das Populações Tradicionais no mundo do "meio ambiente" deu-se a partir da discussão sobre a presença humana nas Unidades de Conservação. Os países pioneiros na criação de unidades de conservação estabeleceram a tradição de que dentro das mesmas não cabia a presença da espécie humana. Porém, a situação encontrada em países em desenvolvimento, como o Brasil, que apenas há poucos anos criaram suas áreas de preservação e conservação, obrigou a examinar com maior profundidade a relação entre o homem e o meio em tais áreas, chegando-se à constatação de que realmente existem populações cuja ação é altamente benéfica para a conservação do meio. Estas têm sido constatações empíricas e de exame "in loco", pois ainda falta bastante pesquisa, inclusive para provar que se não fosse a presença dessa População Tradicional, várias espécies não teriam sobrevivido. Podemos citar como exemplo a luta de populações que tem impedido a devastação de lagos, rios e florestas; sem a presença destas pessoas, predadores humanos exógenos teriam acabado com espécies terrestres e aquáticas, vegetais e animais.

A presença humana no interior de uma UC tem sido aceita, embora seja exceção. A previsão legal de que *“Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e os locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações”* (art. 42 par. 2º) tem sido usada para justificar a presença humana de populações que dificilmente suportariam a realocação, uma vez que estão estreitamente vinculadas àquelas terras. A legislação não impõe um prazo para o reassentamento, podendo este ocorrer em meses, anos ou décadas. Pela leitura da norma é possível interpretar que o mais importante é que a convivência seja harmônica entre o homem e a Unidade Conservação que nele habita. *“O Meio Ambiente não existe como esfera desvinculada das ações, ambições e necessidades humanas”* (Gro. H. Brundtland - Prefácio "Nosso Futuro Comum).

Munidos deste espírito recentemente São Paulo aprovou o Plano de Manejo do Parque Estadual Serra do Mar<sup>7</sup>, quase 30 anos após sua criação. Esta UC possuía problemas muito semelhantes ao Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Aquele parque sempre foi e vem sendo ocupado por pessoas. Contém favelas, sítios, aldeias indígenas, moradias de veranistas. Estas ocupações e demais atividades afetam hoje algo em torno de 8% de sua área total, segundo estimativa do

---

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.ibama.gov.br/res\\_ex/pop.htm](http://www.ibama.gov.br/res_ex/pop.htm). Acesso em 24/07/2007.

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2326>. Acesso em 24/07/2007.

governo estadual. A proposta foi de tentar conciliar, em partes da UC a ocupação humana com a preservação do território.

A “zona de ocupação temporária”, que atinge 5% da área total do parque, define regras para a convivência dos moradores ou donos de casas que ainda não foram indenizados e, portanto, não deixaram suas moradias no interior da UC.

A ocupação humana evidentemente só se justifica para o caso de indivíduos e famílias que moram nas áreas e delas dependem para garantir sua sobrevivência. O que importa é estabelecer um elo entre o social e o ambiental e não garantir o lazer de classes dominantes.

A manutenção da ocupação humana deve se dar através de um Termo de Compromisso Ambiental, firmado entre a FATMA e os representantes de cada família, com anuência do Ministério Público responsável pela 4ª. Promotoria Especial, que atende o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, ouvido ainda o Conselho Consultivo daquela UC, no qual conste todas as condições para a permanência das famílias, devendo indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

Caso a permanência da ocupação não seja acatada, para solucionar este problema, talvez a melhor alternativa seja a realocação dos proprietários que se encontravam antes da criação do Parque, independente da área que ocupassem.

Outra alternativa pode ser uma proposta de acordo, com o pagamento de indenização, uma vez que o Estado ao permitir o registro da venda em Cartório, e levar luz elétrica através da CELESC, contribuiu para que o cidadão acreditasse na validade de seu título. Esta alternativa pouparia o Estado do desgaste social de uma luta no judiciário. Este acordo poderia ser firmado através de um TC (Termo de Compromisso), em que o cidadão se compromete a deixar a área o mais breve possível, sem causar mais danos ao meio ambiente. O Ministério Público e a FATMA devem assinar como anuentes, para que não haja alegação de que o Estado está dispondo de seu patrimônio indevidamente.

### **5.5.5 – Ocupantes que Ingressaram na Área Após a Criação do PE da Serra do Tabuleiro**

Aos proprietários ocupantes da área, posteriormente à criação do Parque, alternativa não resta a não ser suportar o prejuízo e buscar o ressarcimento de quem indevidamente lhes vendeu bem que sabidamente não estava no comércio. Neste caso não é possível alegar boa-fé, posto que embora existam dúvidas a respeito dos exatos limites do Parque, todos que moram no entorno do Parque sabem da existência do mesmo e o diligente comprador busca informações para não efetuar um mau negócio. Diz a máxima que quem paga mal paga duas vezes. Se permaneceu o comércio de lotes dentro do PE SERRA DO TABULEIRO foi por mera especulação imobiliária, reforçada pela inércia do Estado.

Não há possibilidade de usucapião, pois a Constituição veda a aquisição de imóveis públicos por este meio (artigo 191, parágrafo único da Constituição Federal). Esta possibilidade, aliás, não existe mesmo para propriedades anteriores à criação do Parque, na área denominada “Baixada do Massambu”, objeto deste parecer jurídico. Isto porque a área desde 1720 é de uso público e desde 1891 pertence ao Estado de Santa Catarina (como já demonstrado no item 2 deste relatório).

### 5.5.6 – Área Titulada em Nome do Estado

Esta área descrita como “uma gleba de terras localizada à margem da Rodovia BR 101, lado esquerdo de quem de Florianópolis segue para Porto Alegre, no trecho compreendido entre a Estrada Estadual Palhoça - Paulo Lopes e a estrada municipal que demanda Praia do Sonho no lugar denominado Campo do Massiambu, distrito de Enseada do Brito, perímetro urbano deste município de Palhoça, possuindo uma área de 1000 hectares<sup>8</sup>” foi adquirida por Manoel Silva Martinho e sua mulher, por compra e venda feita à Prefeitura de Palhoça, “mediante documento público lavrado em 2 de maio de 1974 às fls. 184 e 187 do livro 52 do cartório de Notas da mesma cidade, transcrito sob n. **29.356** às fls. 182 do livro 3-S do citado Registro Imobiliário e escritura de aditamento, lavrada em 26 de junho de 1974 à fl. 36 do livro 53 deste mesmo cartório de Notas de Palhoça (Oficial Moacir Crisostomo da Silva)”. O Registro n. **29.356** foi cancelado pelo Registro n. **30.224**, em 04 de novembro de 1974, fl. 37 do livro 3 – U, pela integralização de Capital para a Companhia Catarinense de Óleos Essenciais empresa cujo fim era a implantação de atividade abacaticola no município. Foi aberta **Matrícula de n. 3.578**, do livro 2/R do Cartório de Registro de Imóveis de Palhoça.

O parque Estadual da Serra do Tabuleiro foi criado em 1975, ocupando toda a área da empresa, inviabilizando o empreendimento. Pelo Decreto Estadual n. 1929 de 6 de dezembro de 1976 a Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente e a Procuradoria Geral de Justiça do Estado foi autorizada a receber, por doação, imóveis situados no PE Serra do Tabuleiro.

Com a descoberta do vício de origem do imóvel objeto da integralização do Capital da empresa, uma vez que a Prefeitura de Palhoça não era titular do domínio pleno do imóvel, eis que recebera do Estado somente a administração dos Campos de Araçatuba ou Massiambu, e cônica de que seria muito difícil o recebimento da indenização pela criação do Parque, em decorrência deste fator (e talvez movida por consciência ecológica e/ou outros interesses), a empresa doou (sem encargos) sua “suposta” propriedade **para o Governo do Estado de Santa Catarina**, através de Escritura Pública de Doação, em 23 de dezembro de 1976. (Averbada na margem da matrícula sob n. R-1- 3.578).

Nova averbação, sob n. AV-2-3.578, sobre o tombamento do imóvel pelo Patrimônio Paisagístico do Estado, em 02 de junho de 2000.

Segundo informações da FATMA, através de Escritura Pública de Doação o Governo do Estado de Santa Catarina transferiu o imóvel para a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente – FATMA. Tal escritura pública não foi levada a registro.

Consta nas informações que esta área foi invadida quase que totalmente e que em 1986 a FATMA procedeu a retirada das cercas e destruição de casas, mas teve que suspender as ações em razão de decisões judiciais em Mandados de Segurança. Não foram localizadas tais ações, não sendo possível confirmar tal afirmativa.

Com relação a esta área, não resta alternativa a não ser a propositura de Ação de Reintegração de Posse prevista no art. 926 e seguintes do Código de Processo Civil para que o deslinde da questão não seja questionado posteriormente. Theotônio Negrão<sup>9</sup>, apresenta a seguinte nota ao art. 926:

Art. 926. 1. Embora a administração, pelo princípio da auto-executoriedade, possa reintegrar-se “ex próprio Marte”, na posse do bem público de uso comum, nada impede que o faça através do Judiciário (JTA 118/213, maioria).

---

<sup>9</sup> Brasil. Código de Processo Civil e legislação processual em vigor, 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

Neste caso, como a iniciativa da FATMA já foi rechaçada pelo Judiciário uma vez, pertinente que o Estado se acautele e promova as ações de reintegração por esta via já que a administrativa pode resultar em demanda inútil.

As alternativas propostas são apresentadas de forma resumida no Anexo 5.02, sendo efetuadas considerações sobre vantagens e desvantagens para cada uma das propostas consideradas.

***6 - DIVERGÊNCIAS ENTRE AS INFORMAÇÕES EXISTENTES E A  
REALIDADE HISTÓRICA E JURÍDICA***

---

---

## **6 - DIVERGÊNCIAS ENTRE AS INFORMAÇÕES EXISTENTES E A REALIDADE HISTÓRICA E JURÍDICA**

---

A análise dos diversos documentos disponibilizados pela FATMA, bem como a adoção de uma minuciosa pesquisa histórica, de checagem das informações e documentação levam à conclusão que diversas informações incorretas foram transmitidas e passaram a ganhar status de verdade, com o passar do tempo, corroborando o jargão de que “uma mentira contada mais de 2 vezes torna-se verdade”.

O que ocorreu no presente caso não foi por má fé, mas simples desconhecimento de termos técnicos jurídicos, por quem conta a história da gleba, e confiança dos operadores do direito, na descrição histórica.

Para que estas informações deixem de ser repisadas, segue resumidamente alguns aspectos relevantes sobre a região conhecida como “Baixada do Massiambu”, ou “Campos de Araçatuba”.

A área foi dada em sesmaria, em 1698, mas o sesmeiro nunca tomou posse da área. Em 1720, pela Provisão n. 33, o Ouvidor Pardinho concedeu a área em compáscuo, para uso dos moradores da Ilha de Santa Catarina e Laguna. Laguna nunca se interessou pela área. Em 1728, através de Provisão do Rei, a concessão de uso foi confirmada, e em 1815, o Governador da Ilha de Santa Catarina pede que a “Baixada do Massiambu” lhe seja concedida por sesmaria, mas o Rei nega, confirmando o uso público da área. A Lei n. 601, de 1850, conceitua terras devolutas. O art. 8º desta Lei descreve situação semelhante à ocorrida com a área em questão, donde se conclui que a “Baixada do Massiambu” é terra devoluta. Com a Proclamação da República, em 1889, as províncias tornam-se Estados, e a Constituição Federal de 1891 dispõe que as terras devolutas pertencem aos Estados, com exceção da porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Assim, a terra devoluta da “Baixada do Massiambu” passou a pertencer ao Estado de Santa Catarina. O Professor Leite<sup>1</sup>, esclarece:

O sentido de manter-se, em nosso Direito, o uso da expressão terras devolutas prende-se à diferença que existe entre bens determinados e determináveis. As terras públicas, no sentido estrito, são aquelas que se encontram inscritas no patrimônio público, estando determinadas. As devolutas, a seu lado, correspondem as que, sendo públicas, não se encontram determinadas, ainda que passíveis de determinação.

---

<sup>1</sup> Leite, José Luís Marasco C. A APROPRIAÇÃO DAS TERRAS BRASILEIRAS - ANOTAÇÕES PRELIMINARES. Rev. Esc. Direito, Pelotas, 5(1): 7-22, Jan.-Dez./2004.

E Stefanini<sup>2</sup> conceitua terras devolutas “como sendo aquelas espécies de terras públicas (sentido lato) não integradas ao patrimônio particular, nem formalmente arrecadadas ao patrimônio público, que se acham indiscriminadas no rol dos bens públicos por devir histórico-político”.

As terras públicas devolutas só podem vir a ser conhecidas e identificadas por exclusão das que pertencem ao domínio particular. Daí, pois, o sentido da ação discriminatória – aquela que visa a separar as terras do domínio público das do domínio particular – que se funda na verdade da assertiva: “no Brasil, todas as terras são públicas, exceto as que são particulares”.

Assim, para integrarem o patrimônio público, é necessário propor uma Discriminatória, que pode ser feito pela via administrativa ou judicial.

A Lei Estadual n. 652, de 1904, simplesmente delegou à Prefeitura de Palhoça a administração da área, em lotes não superiores a oito hectares.

Nos documentos entregues pela FATMA consta:

- Que a área conhecida por “Baixada do Massiambu” foi dada ao Estado de Santa Catarina pela Provisão de 1728 e confirmada pela Provisão de 1815.

Na realidade, como já demonstramos, a Provisão de 1728 apenas confirmou a Provisão do Ouvidor Pardinho, de 1720, que havia permitido o uso em compáscuo ao moradores da Ilha de Santa Catarina e Laguna. A provisão de 5 de junho de 1815 apenas confirmou o uso público da área, conforme estabelecido pela Provisão de 1728, recusando dar a área em sesmaria. Nada, nestes documentos, faz pressupor que a propriedade foi transferida ao Estado. Aliás, na época destas provisões não existia Estado (somente províncias). O Estado só passa a existir com a Proclamação da República, em 1889. Até este momento a área havia sido devolvida à coroa portuguesa e após a independência, ao reino do Brasil.

- Que na área da Baixada do Massiambu não existem terras devolutas, pois a área é propriedade do Estado, conforme Decreto Federal n. 30.443/1952 e Lei Estadual n. 652/1904. Como acima descrito, a área pode ser definida como terra devoluta “típica”, pois foi dada em sesmaria, tendo o sesmeiro caído em comisso pelo descumprimento das condições impostas, retornando à coroa portuguesa. Não houve processo discriminatório. A Ação Discriminatória proposta em 1976 foi extinta, por problemas processuais e a discriminatória administrativa, segundo informações obtidas com técnicos da FATMA, não passou da fase de cadastro. O Decreto e a Lei reconhecem que a área pertence ao Estado, mas ainda não estão inseridas no patrimônio público, sendo, nos termos do prof. Leite, “determináveis”. É necessária a finalização da Discriminatória, para a integração da área no patrimônio do Estado de Santa Catarina. A Prefeitura de Palhoça na Ação de Desapropriação Indireta (autos n. 99.018234-7, de Palhoça, Vara Cível), movida por Alvorada Administração e Empreendimento Ltda., em face do Município, já concordou que a área pertence ao Estado. Resta verificar a titulação e defesa dos particulares.
- No Plano Diretor do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, Aspectos Culturais e Sociais, V. 1, elaborado pelo Professor Cabral, diversas vezes citado neste trabalho, consta a informação errônea de que: “em 1852, quando a Assembléia Legislativa Provincial, pela Lei n. 347 de 1º de maio, transferiu para a administração da Câmara da Vila de São José o domínio e a posse do compáscuo”. (grifo nosso). A Lei 347 de 1º de maio de 1852, em verdade, transferiu apenas a administração da área. Veja teor do art. 29. “Artigo 29. A

---

2 STEFANINI, L. Lima. A Propriedade no Direito Agrário. Editor a Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978, pag. 64.

câmara de S. José fica com a administração dos campos de Araçatuba, e autorizada a arrendal-os anualmente, aos que estiverem ocupando esse logradouro publico...”

- Consta em relatório da FATMA que a “administração deve exigir o devido mandado de transcrição no registro de imóveis decorrentes de ação de usucapião”, para promover o pagamento da indenização por desapropriação, nas áreas no interior do PE da Serra do Tabuleiro. Ocorre que a área conhecida como Baixada do Massiambu é uma área de terras devolutas, portanto, imóvel público, não passível de usucapião. Embora tenha se dado provimento a Ação de Usucapião nesta área, em razão do desconhecimento de que a área pertencia ao Estado, esta questão já está bastante difundida, não sendo mais possível se falar em usucapião, posto que a Constituição Federal veda a aquisição de terras públicas pela prescrição aquisitiva.

Consta em petição da FATMA que tendo esta encaminhado ao Serviço de Patrimônio da União (SPU) os protocolos dos pedidos para anexação por parte do Estado, das áreas referentes aos terrenos de marinha no interior do Parque, esta questão estaria resolvida. Em pedido de informação telefônico o SPU, entretanto, informou que não existe nenhuma decisão neste sentido. Por e-mail o Sr. Claudio Marcus Schmitz [claudio.schmitz@planejamento.gov.br] informou que os terrenos de marinha nas praias da Pinheira, do Sonho, Guarda do Embaú e Ilhas do Papagaio estão demarcados. Os trabalhos de demarcação na Ilha de Santa Catarina estão em andamento e ainda não atingiram o seu setor sul.

## ***7 - CONCLUSÕES***

---

---

## 7 - CONCLUSÕES

---

Ao longo dos 32 anos, desde a criação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, diversas foram as propostas elaboradas para a solução dos problemas dominiais do Parque, em especial da área denominada “Baixada do Massiambu”, inclusive com a desanexação de parte do Parque. Entretanto, apesar dos inúmeros pareceres, ofícios, reuniões e até mesmo projeto de “Recategorização” do Parque, nenhum dos encaminhamentos, para resolver de forma definitiva essa questão, progrediu.

O presente parecer é mais uma tentativa de solução do problema. Sem a intenção de ser uma proposta fechada ou simplista, antes disso, objetiva fornecer ao gestor administrativo um rol das opções disponíveis, com os prós ou contras pela escolha de cada uma delas. O Poder Público, usando de seu poder discricionário, deve analisar qual alternativa é a mais adequada para o Estado, nas condições atuais. A decisão, evidentemente deverá ser motivada, e obedecer a todos os princípios de direito administrativo previstos no art. 37 *caput* da Constituição Federal.

A decisão mais injusta, no presente caso, é a demora, que faz ampliar as conseqüências prejudiciais aos moradores da área, que vivem hoje uma incerteza sobre seu futuro, não podendo viver em paz, por não saber se poderão continuar morando no local onde hoje vivem e obtém seu sustento, se serão removidos, se terão direito a ser reassentados, se serão desapropriados e receberão indenização, ou simplesmente, se deverão deixar suas casas, sem qualquer direito ou até mesmo devendo responder pelos danos causados às áreas pertencentes ao Estado. Enquanto persistir o impasse referente à área em estudo, denominada de “Baixada do Massiambu”, se privilegiará a profusão dos loteamentos clandestinos, da ocupação irregular, da invasão de lotes e de imóveis, já que os proprietários terão cada vez mais dificuldades para negociar legalmente seus imóveis, ou fazer qualquer atividade que necessite de licenciamento ambiental.

***ANEXOS***

---

*ANEXO 5.01-A*

***ANÁLISE DA FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES ECOLÓGICAS  
CATARINENSES – FEEC SOBRE O PARECER JURÍDICO DO  
PROJETO DE DELIMITAÇÃO E PLANEJAMENTO DE DEMARCAÇÃO  
DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO TABULEIRO”***

---

---

FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES ECOLOGISTAS CATARINENSES – FEEC

Entidade Participante do Grupo de Trabalho para a Delimitação e Planejamento de  
Demarcação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro

PARECER JURÍDICO SOBRE O RELATÓRIO TÉCNICO JURÍDICO  
DENOMINADO “PRODUTO 5 – PARECER JURÍDICO – DELIMITAÇÃO E  
PLANEJAMENTO DE DEMARCAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO  
TABULEIRO”

RAZÕES JURÍDICAS DE OPOSIÇÃO ÀS ALTERNATIVAS 5.1. E 5.5.1, DE  
CONVALIDAÇÃO E VALIDAÇÃO DOS TÍTULOS VENDIDOS PELA  
PREFEITURA DE PALHOÇA

Florianópolis – SC

18 de dezembro de 2007

No âmbito do Grupo de Trabalho do Fórum Permanente para o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro foi estabelecido que, para a adequada discussão sobre a Delimitação e Planejamento de Demarcação do Parque, necessário levantamento sobre a questão fundiária na Região da Baixada do Massiambú.

Assim, foi apresentado pela consultoria contratada, STPC, parecer jurídico denominado “Produto 5 – Parecer Jurídico”, cujo objeto consubstancia-se no levantamento da questão fundiária na Região da Baixada do Massiambú, em áreas no entorno e no interior do PEST e, assim, a proposição de “alternativas para regularizar a situação de dominialidade destas áreas do entorno e interior do Parque, exclusivamente no que diz respeito ao território pertencente ao Estado de Santa Catarina”.

Dentre as alternativas apresentadas, nos itens 5.1. e 5.5.1, foram sugeridas, respectivamente, a convalidação e validação dos “títulos vendidos pela Prefeitura de Palhoça”.

Conforme restou bem demonstrado no parecer elaborado pela STPC, o Município de Palhoça, mesmo não sendo proprietário, tendo recebido delegação para administrar área situada na Baixada do Massiambú, promoveu a alienação desta área, tendo tais alienações sido “validadas” indevidamente pelo Ofício de Registro de Imóveis de Palhoça.

Em que pese a evidente ilegalidade praticada pela municipalidade e pelo Ofício de Registro Imobiliário, uma das sugestões do parecer foi pela convalidação de tais transações. Assim, dar-se ia legalidade a uma situação absolutamente irregular.

A Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses, atenta aos seus deveres legais e estatutários, bem como enquanto parte do GTPEST, registra sua objeção a tal proposta, porquanto não é razoável, muito menos juridicamente apropriada, a validação das alienações a *non domino* praticadas pelo Município de Palhoça.

Tal oposição se justifica, especialmente, por se tratar de alienação de bem público, pertencente ao Estado de Santa Catarina e, mais ainda, por se tratar de área incluída ou no entorno do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, isto é, área que o próprio Estado de Santa Catarina reconheceu como de grande relevância ecológica e, portanto, digna de proteção.

Ademais, a convalidação das alienações implicaria em, além de o Estado de Santa Catarina estar se desfazendo gratuitamente de seu patrimônio, a necessidade de,

no futuro, em sede de desapropriação, para devido resguardo da área, seja no interior, seja no entorno do PEST, ter que indenizar os atuais ocupantes, que com a validação constituir-se-iam legítimos proprietários.

Desta forma, três situações que, sob o prisma jurídico, são absolutamente inadequadas: (i) – validar uma irregularidade em prejuízo do patrimônio público; (ii) – validar uma irregularidade em prejuízo de área reconhecida pelo Estado como de alta relevância ecológica; (iii) – validar uma irregularidade que, no futuro, irá impor ao Estado que pague, em sede de desapropriação, por algo que hoje lhe pertence.

Numa perspectiva principiológica, todas as situações violam o princípio da legalidade e da supremacia do interesse público. Além disso, é evidente a contrariedade aos princípios da economicidade (pagar, no futuro, por algo que hoje lhe pertence), imparcialidade (um pequeno grupo estaria sendo privilegiado em detrimento de toda a coletividade catarinense) e os mais mezinhos princípios de direito ambiental, porquanto estar-se-ia dispondo sobre área inclusa no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, reconhecido pelo Estado de Santa Catarina como de grande relevância ecológica.

Fala-se, no Direito Ambiental, no princípio da vedação do retrocesso ecológico. *Mutatis mutandis*, o Estado se desfazer de área incluída em Unidade de Conservação caracteriza evidente retrocesso, diante do risco de o PEST sofrer nova diminuição dos limites (vide o que se operou com a área de entorno), em caso de falta de recursos para futuras indenizações.

A FEEC opõem-se à proposta de convalidação uma vez que, tornar jurídico o que evidentemente não o é, contraria frontalmente qualquer proposição sobre Estado de Direito.

A tônica do Fórum Permanente para o PEST é corrigir equívocos históricos e buscar caminhos para o devido resguardo do Parque. Recorrer a mecanismos de juridicidade duvidosa, para atender a interesses meramente particulares (não há que se falar, no caso, em interesse difuso ou coletivo daqueles que moram dentro ou no entorno do PEST – a proteção do Parque, isto sim, implica em atender ao interesse de toda coletividade catarinense e, quiçá, nacional) dá margem ao cometimento de novas ilegalidades e assim, uma seqüência infinita de restrições ao meio ambiente em proveito de pessoas ou grupos que, seja de má-fé, seja por não terem buscado informações,

usufruem hoje de espaço que, segundo o próprio Estado de Santa Catarina, merece ser devidamente protegido.

Qualquer decisão a ser tomada deve levar em conta as conseqüências futuras em razão da carência de embasamento jurídico. Assim, optar pela validação ou convalidação das alienações realizadas indevidamente pelo Município de Palhoça dará ensejo a inúmeros questionamentos, especialmente no âmbito judicial, aumentando a litigiosidade já presente no caso em voga.

A solução deve ser buscada entre as alternativas viáveis e legalmente adequadas, sob pena de uma tentativa de solução vir a agravar ainda mais o problema relacionado ao PEST.

Por estas razões a FEEC registra sua contrariedade às alternativas apresentadas nos itens 5.1. e 5.5.1 do Relatório Jurídico, bem como recomenda sejam as mesmas excluídas do rol de possibilidades apresentadas.

Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses

**ANEXO 5.01-B**  
**RESPOSTA AO PARECER JURÍDICO APRESENTADO PELA**  
**FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES**  
**ECOLOGISTAS CATARINENSES – FEEC**

---

---

## **Resposta ao Parecer Jurídico apresentado pela Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses – FEEC**

### **Ref. às Alternativas 5.1. E 5.5.1, de Convalidação e Validação dos Títulos Vendidos pela Prefeitura de Palhoça**

A Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses, objetou contra a proposta de validação das alienações a *non domino* praticadas pelo Município de Palhoça, por entender não ser ela razoável e juridicamente apropriada. Aduz que tal oposição se justifica, especialmente, por se tratar de alienação de bem público, pertencente ao Estado de Santa Catarina, área esta incluída ou no entorno do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, isto é, área que o Estado de Santa Catarina reconheceu como de grande relevância ecológica, digna de proteção. Aduz ainda que a convalidação das alienações implicaria em o Estado de Santa Catarina se desfazer gratuitamente de seu patrimônio, além de, no futuro, em sede de desapropriação, para devido resguardo da área, seja no interior, ou no entorno do Parque Estadual Serra do Tabuleiro, ter que indenizar os atuais ocupantes, que com a validação constituir-se-iam legítimos proprietários. Sustenta que tais situações violam os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

Não procedem tais alegações, como se verá a seguir.

Inicialmente é de se esclarecer que a proposta de convalidação ou validação dos títulos erroneamente vendidos pela Prefeitura de Palhoça foi feita no sentido de resolver um problema que até o presente não teve solução. É de se ressaltar que tais alternativas não ferem o princípio da legalidade, tendo em vista que a alternativa somente é indicada caso se proceda através de uma PEC – Proposta de Emenda Constitucional à Constituição Estadual de Santa Catarina. Assim, a solução não apenas seria legal, mas constitucional.

Da mesma forma, não há que se falar que as alternativas apontadas ferem o princípio da supremacia do interesse público. A uma, porque foi justamente o interesse público em solucionar uma questão até o momento insolúvel, que ensejou a contratação da consultoria, uma vez que a situação, na forma como está, tem sido a causa de constantes problemas ambientais, como é notório. A duas, porque tais propostas não são impostas como únicas alternativas viáveis. A consultora apresenta uma série de alternativas, com os prós e contras de cada qual. Dado o tempo que o Poder Público demorou em resolver o problema, não existe solução ideal, tendo em vista que cada uma delas certamente terá algum custo negativo, que deverá ser suportado. A escolha da melhor solução é uma decisão discricionária, que deve ser tomada pela autoridade pública que melhor conhece as condições do Estado. Ela possui as informações sobre o orçamento disponível para arcar com os custos de indenizações, por ações propostas por pessoas lesadas. Ela, ouvida a Procuradoria do Estado, deve analisar os riscos de demandas judiciais, probabilidades de êxito ou perdas, com sucumbências. Somente quem representa o Estado poderá avaliar se o custo ambiental por não poder licenciar atividades nas áreas objeto do trabalho são menores que o de convalidar os títulos vendidos a *non domino*. Por tais motivos, considerando que a decisão deve ser de quem detém o rol de informações sobre a área e sobre a situação objeto de discussão, é que somente se elencou alternativas possíveis para se por fim a situação fática criada pela impropriedade da venda de propriedades do Estado, pela Prefeitura de Palhoça.

Da mesma forma, não há que se falar que a sugestão mencionada fere ao princípio da economicidade, pelo Estado ter que pagar, no futuro, por algo que hoje lhe pertence. A área em

que se sugere a convalidação dos títulos fica no entorno do Parque Estadual Serra do Tabuleiro, uma região densamente povoada, e que já chegou a fazer parte do Parque, mas que foi desanexada, justamente pelo reconhecimento da dificuldade que seria a expulsão de todas aquelas pessoas, demolição de casas e de infra-estrutura, sem se considerar a questão social, com o desalojamento de milhares de pessoas.

Tal situação pode ser de fato um problema na área dentro do limite do PE Serra do Tabuleiro, como já foi alertado no relatório. Entretanto, a proposta continua sendo válida, tendo em vista que o mais importante, para o Parque (interesse público na proteção do meio ambiente), é a solução da pendência que existe, com as pessoas que estão no seu interior. Quem possui título (mesmo que inválido, pela venda a *non domino*), não pode ser tratado como invasor, pois pagou pelos seus lotes, a quem entendiam que era de direito. Pensar que estas pessoas serão escoraçadas de suas posses (supostas propriedades), sem qualquer indenização e que não causarão qualquer mal à UC é temerário! A prática tem demonstrado que os vizinhos das UC's são os principais agentes na proteção ou na agressão ao meio ambiente no seu interior.

Quanto ao argumento de que a alternativa fere o princípio da imparcialidade, uma vez que um pequeno grupo estaria sendo privilegiado em detrimento de toda a coletividade catarinense, da mesma forma, não procede. Primeiramente, porque toda a coletividade catarinense tem sido prejudicada com a impossibilidade de o Estado licenciar empreendimentos na região, tendo em vista o conflito de interesses existente (não pode licenciar atividades a serem desenvolvidas em área que lhe pertence, objeto de venda irregular). A falta de licenciamento tem ensejado a ocupação irregular da área, favorecido o processo de invasão, o que resulta em danos ambientais sentidos por todas as pessoas que freqüentam a Praia da Pinheira, não se limitando a coletividade catarinense, sem falar nos riscos à saúde, principalmente da população que lá habita. Além disto, as pessoas beneficiárias, como já dito, não receberão de graça os lotes. Já pagaram pelos mesmos. Foram ludibriados pelo Poder Público, que a eles pouco importa qual ente da Federação representa (União, Estado de Santa Catarina ou Município de Palhoça). Importante ressaltar que o Estado não pode se eximir da responsabilidade que possui, pela inércia, por tantos anos, na defesa de sua propriedade. Fosse uma pessoa qualquer, física ou jurídica, que não gozasse das prerrogativas e do Poder Público, teria perdido pela prescrição, sua propriedade.

Quanto à lesão aos princípios de direito ambiental, porquanto estar-se-ia dispondo sobre área inclusa no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, reconhecido pelo Estado de Santa Catarina como de grande relevância ecológica, nada há a se opor. De fato, o reconhecimento dos títulos de propriedade, no que se refere à área inclusa no interior do PE da Serra do Tabuleiro somente se justifica se analisado o caso concreto, em que se pretende solucionar uma situação existente. Em nenhuma hipótese se cogita na permanência destas pessoas no interior do Parque. O objetivo do reconhecimento de validade aos títulos é justamente possibilitar o pagamento de indenizações às pessoas que vivem no interior do Parque, e que possuem um título, para que com estes recursos elas possam buscar outras alternativas fora do Parque. Assim, descabida é a preocupação de violação ao princípio de vedação do retrocesso ecológico, pelo risco da área do PE da Serra do Tabuleiro sofrer nova diminuição dos limites, em caso de falta de recursos para futuras indenizações, pois o risco maior é destas pessoas ficarem no seu interior, descontentes com sua situação e causando danos no Parque, e prejuízos aos atributos ambientais que justificaram a criação do Parque.

A FEEC diz opor-se à proposta de convalidação, pois, em sua opinião, seria contrária ao Estado de Direito. Ouvida a nobre Federação, de que a incerteza e insegurança jurídica ferem talvez até mais, o Estado de Direito. Quando abstrações e ficções jurídicas tal como a imprescritibilidade

da propriedade pública são colocados acima do ato jurídico perfeito, da coisa julgada, e terceiros de boa-fé são lesados pelo Poder Público, deve-se questionar onde o Estado de Direito mais está sendo resguardado. Que dizer do princípio da presunção de validade dos atos do Poder Público?

A FEEC afirma que a tônica do Fórum Permanente para o PE Serra do Tabuleiro é corrigir equívocos históricos e buscar caminhos para o devido resguardo do Parque, e que

“Recorrer a mecanismos de juridicidade duvidosa, para atender a interesses meramente particulares (não há que se falar, no caso, em interesse difuso ou coletivo daqueles que moram dentro ou no entorno do PARQUE ESTADUAL SERRA DO TABULEIRO – a proteção do Parque, isto sim, implica em atender ao interesse de toda coletividade catarinense e, quiçá, nacional) dá margem ao cometimento de novas ilegalidades e assim, uma seqüência infinita de restrições ao meio ambiente em proveito de pessoas ou grupos que, seja de má-fé, seja por não terem buscado informações, usufruem hoje de espaço que, segundo o próprio Estado de Santa Catarina, merece ser devidamente protegido.

Com relação à “juridicidade duvidosa”, esta questão já foi esclarecida.

A afirmativa de que a proposta foi elaborada para atender a “interesses meramente particulares” é errônea, tendo em vista que o que a motivou foi o atendimento ao interesse difuso de proteção do Parque, atualmente completamente impactado com a revolta das pessoas no interior e no seu entorno, que se consideram prejudicadas pela sua existência. A impossibilidade de indenização das pessoas no seu interior, na área em debate, (a área conhecida como Baixada do Massiambu ou Campos de Araçatuba), e de licenciamento das atividades desenvolvidas no entorno do Parque, abrangidas ainda pela mesma área, tem causado grandes problemas ao meio ambiente do Parque. Esta sim é uma situação insolúvel, que se arrasta por anos, e deve ser resolvida, para que não se prolongue indefinidamente. Não se busca o proveito de algumas pessoas em detrimento do meio ambiente, mesmo porque o ambiente é conexo ao homem e qualquer ato em detrimento dele o será com relação ao homem. Não há, pois, como ver relação antagônica nesta situação. As sugestões apresentadas visam à obtenção de uma equação “ganha/ganha”, ou seja, a melhor alternativa para o meio ambiente existente no PE da Serra do Tabuleiro e a comunidade do seu entorno. Qual será dentre das alternativas propostas a escolhida, dependerá da análise das autoridades estatais, razão pela qual insiste-se pela permanência dos itens 5.1 e 5.1.1, para que mais possibilidades sejam estudadas, a fim de se escolher a mais viável e vantajosa do ponto de vista sócio-econômico-ambiental.

O argumento de que optar pela validação ou convalidação das alienações realizadas indevidamente pelo Município de Palhoça dará ensejo a inúmeros questionamentos, especialmente no âmbito judicial, aumentando a litigiosidade já presente no caso em voga é uma suposição, que não tem base para se concretizar. De fato, as alternativas ora em discussão, (itens 5.1 e 5.1.1) são as que menos comoção deverão causar, tendo em vista que resguarda o direito da maioria das pessoas atingidas pelo problema da aquisição de títulos a *non domino*. As outras alternativas certamente ensejaram tão ou mais demandas judiciais, tendo em vista que pela validação dos títulos, só haverá uma confirmação de uma situação de fato já existente. No caso das outras alternativas, elas interferirão em situações já consolidadas, perdendo os titulares dos lotes vendidos pela Prefeitura a propriedade que pensavam possuir. Isto sim poderá ensejar demandas judiciais infundáveis.

Finalmente, conclui a FEEC que “a solução deve ser buscada entre as alternativas viáveis e legalmente adequadas, sob pena de uma tentativa de solução vir a agravar ainda mais o problema relacionado ao Parque Estadual da Serra do Tabuleiro”. Ora, para a solução de um problema de

mais de 30 anos não há solução fácil. É necessário buscar soluções alternativas, tentando compatibilizar os diversos bens envolvidos, buscando uma ponderação dos valores.

Por tais motivos é que se insiste pela permanência no texto das alternativas propostas. Acresça-se a isto que outra alternativa proposta, a da doação da área para o município de Palhoça, *mutatis mutandis* por quase os mesmos motivos expostos também deveria ser excluída, caso aceita a proposta da FEEC.

*ANEXO 5.02*

*RESUMO DAS ALTERNATIVAS PROPOSTAS*

---

**ÁREAS PERTENCENTES AO ESTADO (BAIXADA DO MASSIAMBU) NO ENTORNO DO PARQUE ESTADUAL SERRA DO TABULEIRO**

ALTERNATIVA	O QUE É	VANTAGENS	DESVANTAGENS
<p align="center"><b>Convalidação dos títulos vendidos pela Prefeitura de Palhoça</b></p>	<p>É a legalização dos títulos que foram indevidamente vendidos pela Prefeitura de Palhoça e registrados pelo Cartório de Registro de Imóveis daquela comarca. Validando e regularizando a venda dos lotes às pessoas portadoras de justo título, pois adquiriram seu imóvel diretamente da Prefeitura Municipal de Palhoça ou de empreendimentos imobiliários regulares, aprovados pela Prefeitura Municipal de Palhoça.</p>	<p>Mais útil para a sociedade e para os seus habitantes. Estas pessoas não continuariam sofrendo pela má gestão pública, impossibilitados de obter o licenciamento ambiental, de obras necessárias à sua segurança, dignidade e saúde. Acabaria com o sofrimento do meio ambiente, conseqüente desta grande confusão patrimonial, formada sobre a ilegalidade da venda dos lotes pela Prefeitura Municipal de Palhoça.</p>	<p>O Estado perderá seu patrimônio.</p>
<p align="center"><b>Decretação da nulidade dos registros originados da venda pela Prefeitura de Palhoça e retorno à propriedade do Estado</b></p>	<p>É o oposto da opção supra. Nesta alternativa, o Estado pede em juízo para que se decrete a nulidade dos registros provenientes da venda realizada pelo Município de Palhoça, pois efetuada por quem não tinha o domínio (venda a <i>non domino</i>). Ao abrir a matrícula dos lotes vendidos pela Prefeitura de Palhoça não houve a apresentação do número do registro anterior, para demonstrar sob que título a Prefeitura havia adquirido os imóveis. Este procedimento é requisito formal essencial, de acordo com o art. 176, par. 1º, inc. II, n. 5, portanto, nulos são esses Registros.</p>	<p>Com o cancelamento dos registros, os imóveis voltam para o proprietário original, o Estado de Santa Catarina.</p>	<p>Os terceiros prejudicados podem ingressar com ações judiciais contra quem lhe vendeu irregularmente os lotes, no caso, a Prefeitura de Palhoça. No entanto, por terem sido abertas matrículas referentes às vendas dos loteamentos, pelo Cartório de Registro de Imóveis de Palhoça, o Estado ficará numa situação de incerteza, uma vez que não é possível prever quantas pessoas ingressarão com ações em juízo, e destas quantas acionarão a Prefeitura de Palhoça ou preferirão ajuizar suas demandas contra o Estado de Santa Catarina. Além do custo social alto, uma vez que muitos lotes foram adquiridos por pessoas de baixa renda.</p>

**ÁREAS PERTENCENTES AO ESTADO (BAIXADA DO MASSIAMBU) NO ENTORNO DO PARQUE ESTADUAL SERRA DO TABULEIRO**

ALTERNATIVA	O QUE É	VANTAGENS	DESVANTAGENS
<p><b>Doação da área desanexada em 1979, para a Prefeitura de Palhoça e futura regularização desta, dos títulos emitidos indevidamente</b></p>	<p>Doação da área correspondente à Baixada do Massiambu, que não está no interior do Parque Estadual Serra do Tabuleiro, para a Prefeitura de Palhoça.</p> <p>Tem finalidade social, de apaziguar uma situação de instabilidade que se formou e possibilitar a regularização do loteamento, com a liberação de licenciamento por parte da FATMA e de prestação de serviços por outros órgãos estaduais que hoje são impedidos de atuarem, uma vez que a área é tida como de propriedade do Estado e que teria sido indevidamente ocupada.</p>	<p>O Estado de Santa Catarina deixa de ter este passivo e transfere o problema para o município de Palhoça. A responsabilidade pela validação dos registros passa a ser da Prefeitura, responsável pela venda irregular, em uma fase posterior.</p>	<p>Ao transferir o domínio da área para a Prefeitura de Palhoça, o Estado simplesmente transfere o problema para o município de Palhoça. Os administrados permanecem com o problema e o seu reflexo no campo social.</p> <p>Até mesmo as áreas não ocupadas passam a ser de propriedade do município.</p>
<p><b>Instituição de aforamento perpétuo ou enfiteuse</b></p>	<p>Alternativa sugerida pelo Ministério Público. É a forma pelo qual o Estado, proprietário da área, transfere, de forma perpétua, aos ocupantes com justo título, o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, uma pensão ou foro anual, de valor certo e invariável. (art. 678 Código Civil de 1916).</p>	<p>Dá uma definição para a área. Os ocupantes com justo título teriam direito ao domínio útil, devendo pagar o laudêmio ao Estado, que receberia um valor sobre a área até então “perdida”.</p> <p>Os ocupantes de boa-fé, não têm direito à indenização, mas podem ser contemplados com o reassentamento, caso haja interesse do Estado.</p> <p>Aos ocupantes de má-fé deve ser providenciada sua retirada imediata.</p>	<p>Esta solução era viável quando do parecer ministerial. No entanto, não é mais possível com o advento do novo Código Civil Brasileiro, de 2002, que no art. 2.038 proibiu sua constituição.</p>

**ÁREAS PERTENCENTES AO ESTADO (BAIXADA DO MASSIAMBU) NO INTERIOR DO PARQUE ESTADUAL SERRA DO TABULEIRO**

ALTERNATIVA	O QUE É	VANTAGENS	DESVANTAGENS
<b>Convalidação dos títulos vendidos pela Prefeitura</b>	Dar validade aos títulos emitidos pela Prefeitura de Palhoça.	Os imóveis localizados no interior do Parque, anteriores à criação do Parque seriam reconhecidos retroativamente.	Seus proprietários teriam que ser desapropriados pela criação do Parque e passariam a ter direito a indenização
<b>Decretação de nulidade dos registros</b>	O Estado decreta serem nulos, todos os títulos decorrentes das vendas efetuadas pela Prefeitura de Palhoça.	Com a decretação de nulidade dos registros, todos os títulos decorrentes das vendas efetuadas pela Prefeitura de Palhoça seriam considerados <b>nulos de pleno direito</b> , e os imóveis voltam para o dono original, o Estado de Santa Catarina, que em um primeiro momento não teria que proceder a desapropriação.	Os terceiros, lesados, teriam que procurar a justiça para serem indenizados, seja por quem lhe vendeu indevidamente os lotes, Prefeitura de Palhoça, seja contra o cartorário que indevidamente abriu matrícula para o imóvel, objeto da venda irregular, ou contra o Estado, que delegou suas funções ao Cartorário. Criando uma situação de incerteza ao Estado.
<b>Doação dos imóveis indevidamente vendidos pela Prefeitura de Palhoça</b>	Doação dos imóveis, realizada pelo Estado, aos ocupantes de boa-fé que compraram estas áreas, vendidas indevidamente pela Prefeitura de Palhoça.	Soluciona provisoriamente o problema. Sem maiores vantagens para o Estado.	Após a doação o Estado teria que indenizar os novos proprietários, pela desapropriação do imóvel doado, tendo em vista a criação do Parque. Assim, o Estado teria que “pagar” duas vezes pelo mesmo imóvel.
<b>Permissão de permanência dentro da UC ou relocação dos proprietários que estavam na área antes da criação do Parque.</b>	É uma permissão à população tradicional e aos ocupantes da área anterior à criação do Parque, para que permaneçam na Unidade de Conservação, sob a égide de um Termo de Compromisso Ambiental.	Pouparia o Estado do desgaste social de uma luta no judiciário. Este acordo poderia ser firmado através de um TC (Termo de Compromisso), em que o cidadão se compromete a deixar a área o mais breve possível, sem causar mais danos ao meio ambiente.	Dificuldade de estabelecer o que é considerado como população tradicional. Como também a incerteza, de que o Termo de Compromisso acordado será cumprido. Dificuldade da população em suportar a realocação, uma vez que estão estreitamente vinculadas àquelas terras.

**ÁREAS PERTENCENTES AO ESTADO (BAIXADA DO MASSIAMBU) NO INTERIOR DO PARQUE ESTADUAL SERRA DO TABULEIRO**

ALTERNATIVA	O QUE É	VANTAGENS	DESVANTAGENS
<p><b>Ocupantes que ingressaram na área após a criação do Parque –</b></p> <p><i>Buscar o ocupante ressarcimento de quem indevidamente lhes vendeu o imóvel.</i></p>	<p>Aos ocupantes da área em fase posterior à criação do Parque, alternativa não resta a não ser suportar o prejuízo e buscar o ressarcimento de quem indevidamente lhes vendeu. Não cabe ao Estado tentar resolver uma situação criada por atos ilegais (loteamentos clandestinos, invasão de propriedade do Estado, ocupação de unidade de conservação de proteção integral), sob pena de criar um perigoso precedente.</p>	<p>Neste caso, ao Estado não resta vantagens ou desvantagens, tendo em vista que, por não ser possível o proprietário argüir boa-fé, a responsabilidade é estritamente deste, que comprou a área após a criação do Parque, sabendo tratar-se de Unidade de Conservação Estadual e apostando que o Parque seria recategorizado. Evidentemente alguns ocupantes o fizeram com boa-fé, mas de qualquer sorte não tomaram as mínimas cautelas exigidas quando da aquisição de um imóvel. Talvez em casos isolados, em que a questão social seja muito premente, deve-se abrir a possibilidade de reassentamento destas pessoas em áreas próximas ao Parque.</p>	

**ÁREA NO INTERIOR DO PARQUE ESTADUAL SERRA DO TABULEIRO TITULADA EM NOME DO ESTADO**

ALTERNATIVA	O QUE É	VANTAGENS	DESVANTAGENS
<p><i>Ação de Reintegração de Posse</i></p>	<p>É a propositura pelo Estado, de Ação de Reintegração de Posse, em Vara Cível da comarca de Palhoça, com a finalidade de reaver a posse desta área invadida quase que totalmente.</p> <p>A reintegração pode também ser feita pela via administrativa, mas neste caso, pode haver questionamento na justiça, postergando ainda mais a solução da demanda.</p>	<p>O Estado volta a ter a posse da área, hoje quase totalmente invadida. No caso da ação judicial, a questão é resolvida de forma definitiva, sem possibilidade de ser questionada posteriormente.</p>	<p>A única desvantagem do Estado seria o desgaste social de uma luta no judiciário. No entanto, para este caso é a melhor solução, tendo em vista que, na via administrativa pode resultar em demanda inútil.</p>