

DIOGO BONELLI PAULO

**ANÁLISE DA REGULARIDADE DA VENDA DA  
PONTA DO CORAL: PROCURANDO UMA SOLUÇÃO  
PARA O IMPASSE URBANO**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia: Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano.  
Orientador: Profa Dra.  
Margareth de Castro Afeche Pimenta

Florianópolis  
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Paulo, Diogo Bonelli

Análise da regularidade da venda da Ponta do Coral: procurando uma solução para o impasse urbano / Diogo Bonelli Paulo ; orientadora, Margareth de Castro Afeche Pimenta, 2019.

174 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

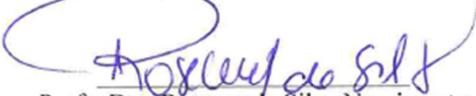
1. Geografia. 2. Espaço público. 3. Interesse público. 4. Ponta do Coral. 5. Análise da venda. I. Pimenta, Margareth de Castro Afeche . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

Diogo Bonelli Paulo

**Análise da regularidade da venda da Ponta do Coral:  
procurando uma solução para o impasse urbano.**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Geografia”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Geografia.

Florianópolis, 04 de abril de 2019.

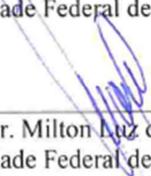


\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Rosemy da Silva Nascimento  
Coordenadora do PPGG/UFSC

**Banca Examinadora:**



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Margareth de Castro Afeche Pimenta  
Universidade Federal de Santa Catarina



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Milton Luz da Conceição  
Universidade Federal de Santa Catarina



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Fabíola Cordovil  
Universidade Estadual de Maringá



Dedico este trabalho a minha família.

Com vocês a vida é Bella.



## AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento de um trabalho científico representa mais do que um estudo acadêmico. Trata-se de reconstrução de pensamentos, conceitos e vivências já experimentadas pelo pesquisador; mexe com dogmas e crenças; alteram-se estados de percepção. Ao final, desenvolve-se um pesquisador, que aprendeu a enxergar novas perspectivas.

O trilhar deste caminho exige esforço, paciência, parcerias e muito aconselhamento. Por isso, relembrar aqueles que nos deram suporte ao longo desta transformação é indispensável.

Em primeiro lugar, agradeço a minha esposa, que, com seu amor, abriu mão de momentos importantes do nosso casamento para apoiar esta minha fase mais solitária.

Agradeço, também, aos meus pais, base de tudo. Sem eles e sem sua dedicação ao longo de toda uma vida, eu não estaria aqui, pronto para esta jornada.

À Professora Dra. Margareth de Castro Afeche Pimenta, que me orientou neste trabalho. Com sua paciência e qualidade ímpar em orientar, foi cautelosamente desconstruindo meus vícios e colocando minha pesquisa no prumo, fazendo nascer não só um pesquisador, mas uma nova pessoa.

Agradeço, ainda, à Professora Dra. Gerusa Maria Duarte e ao Professor Dr. Pedro de Menezes Niebuhr, que dispuseram de seu tempo para avaliar o projeto em desenvolvimento, participar da banca de qualificação e apresentar valiosas contribuições, que auxiliaram na orientação deste trabalho.

Aos membros da banca, acima nominados, por aceitarem a tarefa de avaliar e contribuir com este trabalho acadêmico.

Aos meus colegas de trabalho, pelo suporte na profissão nos meus períodos de ausência. Aqui, dedico, especial agradecimento, ao Matheus Marin, pelas trocas, pelos estudos compartilhados e pelo apoio.

Por fim, agradeço ao Grande Arquiteto do Universo, sempre iluminando minha jornada e concedendo forças para enfrentar este desafio..



## RESUMO

PAULO, Diogo Bonelli. Análise da regularidade da venda da Ponta do Coral: procurando uma solução para o impasse urbano. 2019. 146f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

A Ponta do Coral é uma área localizada no município de Florianópolis, à beira-mar, com características e atributos para utilização como espaço público, cujo domínio está, hoje, na mão de particulares. Por tal razão, sobre esta área impera uma discussão acerca de qual deve ser o seu destino: manter em mãos da iniciativa privada e autorizar a construção de empreendimentos imobiliários no local ou passar para o poder público e transformá-la em espaço aberto ao público e destinado à população. Antes da transferência do domínio da Ponta do Coral para a iniciativa privada, a área pertenceu ao Estado de Santa Catarina, que a afetou ao uso público, instalando um abrigo de menores no local. Por circunstâncias fáticas, em 1980 o imóvel foi transferido para particulares. O movimento que defende a transformação da Ponta do Coral em espaço público urbano sustenta que a venda realizada pela Fucabem (fundação pública instituída pelo Estado de Santa Catarina) foi revestida de irregularidades, requerendo, assim, a devolução do domínio desta área ao Estado. No entanto, faltavam estudos para afirmar se este é o fundamento adequado para expropriar a Ponta do Coral do domínio privado e promover a sua transformação em espaço de uso público urbano. Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a analisar se a alienação da Ponta do Coral promovida pela Fucabem ao particular foi ou não revestida de legalidade, para, com isto, determinar qual a estratégia e a solução adequadas para se buscar a sua transformação em espaço público. Para analisar a questão acima apresentada, o estudo tem como suporte metodológico a abordagem dedutiva. O primeiro capítulo aborda o aspecto teórico da presente pesquisa, que, confere a base necessária à análise da regularidade da compra e venda da área da Ponta do Coral. O segundo capítulo se propõe a analisar o contexto histórico da Ponta do Coral, os fatores que deram origem ao impasse (discussão entre uso público e uso privado) e as forças envolvidas. O último capítulo examina, a fundo, a regularidade da venda realizada pela Fucabem em 1980, mediante análise dos títulos aquisitivos, do procedimento de venda e do processo administrativo instaurado perante o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle que foi instado a se manifestar sobre a operação de compra e venda da Ponta

do Coral. Ao final, com a pesquisa realizada, conclui-se que a venda promovida pela Fucabem ao particular seguiu os trâmites regulares e obedeceu ao regramento estabelecido à época, desaconselhando que os movimentos se utilizem deste pretexto para objetivar a transformação da Ponta do Coral em espaço público urbano e sugerindo que se busquem alternativas mais efetivas.

Palavras-chave: Espaço público. Interesse público. Ponta do Coral. Análise da venda..

.

## **ABSTRACT**

PAULO, Diogo Bonelli. Analysis of the regularity of sale of Ponta do Coral: looking for a solution to the urban impasse. 2019. 146p. Dissertation (Master in Geography) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

Ponta do Coral is an area located in the city of Florianópolis, by the sea, with characteristics and attributes for use as a public space, whose domain is now in the hands of private sector. For this reason, there is a debate about what its destiny should be in this area: keeping it in the hands of private initiative and authorizing the construction of real estate developments on the site or moving to public power and transforming it into a space open to the public and intended for the population. Before the transfer of the Ponta do Coral domain to the private sector, the area belonged to the State of Santa Catarina, which affected it to public use, installing a housing for minors in the area. For factual circumstances, in 1980 the property was transferred to private sector. The movement that defends the transformation of the Ponta do Coral into urban public space insists that the sale made by Fucabem (a public foundation established by the State of Santa Catarina) was covered with irregularities, requiring the return of the domain of this area to the State. However, studies are lacking to state whether this is the appropriate basis for expropriating the Ponta do Coral from the private domain and promoting its transformation into urban public use space. In this scenario, the present work proposes to analyze whether the sale of the Ponta do Coral promoted by Fucabem to the private sector was legal or not, in order to determine the appropriate strategy and solution to seek its transformation into public place. To analyze the issue presented above, the study has as methodological support the deductive approach. Regarding the survey of the theoretical reference, the chosen research technique is the bibliographical one. The first chapter deals with the theoretical aspect of the present research, which provides the necessary basis for the analysis of the regularity of the purchase and sale of the area of Ponta do Coral. The second chapter proposes to analyze the historical context of the Ponta do Coral, the factors that gave origin to the impasse (discussion between public use and private use) and the forces involved. The last chapter examines in detail the regularity of the sale made by Fucabem in 1980, through an analysis of the purchase certificates, the sale procedure and the administrative proceeding filed before the Court of Accounts of the State of Santa Catarina. At the end,

it is concluded that the sale promoted by Fucabem to the private sector followed the regular procedures and obeyed the rule, advising to not use this pretext to try to transformate the Ponta do Coral into a public space.

Keywords: Public space. Public interest. Ponta do Coral. Sales analysis.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Localização geográfica da Ponta do Coral.....	50
<b>Figura 2</b> – Ponta do Coral: vista aérea e pontos de acesso.....	51
<b>Figura 3</b> – Ponta do Coral: delimitação da área de marinha e alodial.....	52
<b>Figura 4</b> – Ponta do Coral: condições do local.....	53
<b>Figura 5</b> – Ponta do Coral: uso e ocupação.....	54
<b>Figura 6</b> – Ponta do Coral: zoneamento.....	55
<b>Figura 7</b> – Fortificações de defesa da ilha.....	58
<b>Figura 8</b> – Mapa topográfico de 1876 da Cidade do Desterro.....	61
<b>Figura 9</b> - Planta do depósito da empresa Standard Oil, aprovado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, em 1929.....	65
<b>Figura 10</b> – Imagem da Ponta do Coral em 1938, data de fechamento do depósito da Standard Oil.....	67
<b>Figura 11</b> – Limites aproximados da área adquirida pelo estado catarinense entre os anos de 1936 e 1941.....	68
<b>Figura 12</b> – Localização do depósito de combustíveis (Standard Oil) e do Abrigo de Menores.....	70
<b>Figura 13</b> – Localização do complexo do Abrigo de Menores.....	72
<b>Figura 14</b> – Atividades desempenhadas pelos internos.....	73
<b>Figura 15</b> – Delimitação aproximada da área ocupada pelo Abrigo de Menores a partir de 1960.....	75
<b>Figura 16</b> – Formação do terreno da Ponta do Coral após a construção da via de contorno norte.....	76
<b>Figura 17</b> – Área da Ponta do Coral (como conhecida atualmente). ..	77
<b>Figura 18</b> – Ruínas do dormitório do Abrigo de Menores após o incêndio.....	78
<b>Figura 19</b> – Ruínas do prédio central do Abrigo de Menores após o incêndio.....	78
<b>Figura 20</b> – Ponta do Coral, atualmente, sem uso estruturado.....	80
<b>Figura 21</b> – Projeto de complexo multiuso e hoteleiro proposto para a Ponta do Coral.....	82
<b>Figura 22</b> – Projeto de marina proposto para a Ponta do Coral.....	83
<b>Figura 23</b> – Projeto de parque de acesso e uso público da Ponta do Coral.....	84
<b>Figura 24</b> – Aterro proposto para a implantação do empreendimento Hotel Marina Ponta do Coral.....	86
<b>Figura 25</b> – Delimitação da área a ser ocupada pelo empreendimento Hotel Marina Ponta do Coral, excluindo os terrenos de marinha.....	87

<b>Figura 26</b> – Projeto do empreendimento Hotel Marina Ponta do Coral, após a exclusão do aterro e do uso dos terrenos de marinha.....	88
<b>Figura 27</b> – Chamada de reportagem sobre a Ponta do Coral.....	91
<b>Figura 28</b> – Chamada de reportagem sobre a Ponta do Coral.....	91
<b>Figura 29</b> – Notícia da recomendação do MPF.....	92
<b>Figura 30</b> – Notícia sobre reconhecimento do interesse científico da Ponta do Coral pela UFSC.....	93
<b>Figura 32</b> – Notícia que declara o interesse dos manifestantes em transformar a Ponta do Coral em espaço público.....	96
<b>Figura 33</b> – Notícia que declara o interesse dos manifestantes em transformar a Ponta do Coral em espaço público.....	96
<b>Figura 34</b> – Divulgação da intenção dos movimentos organizacionais em transformar a Ponta do Coral em área verde.....	97
<b>Figura 35</b> – Notícia que declara a pretensão de anulação da venda da Ponta do Coral, por suposta ilegalidade.....	98
<b>Figura 36</b> – Levantamento topográfico que representa a área considerada como Ponta do Coral.....	103
<b>Figura 37</b> – Localização e identificação da Ponta do Coral.....	104
<b>Figura 38</b> – Esquema resumido do histórico registral da matrícula nº 12.906.....	106
<b>Figura 39</b> – Extremas dos imóveis com base na descrição das matrículas.....	108
<b>Figura 40</b> – Descrição do imóvel matriculado sob o nº 4.830.....	109
<b>Figura 41</b> – Delimitação do imóvel matriculado sob o nº 4.830.....	110
<b>Figura 42</b> – Destaque da área do terreno alodial da Ponta do Coral.....	112
<b>Figura 43</b> – Esquema ilustrativo do histórico registral dos três terrenos que constituem a área da Ponta do Coral.....	118

## LISTA DE GRÁFICO

<b>Gráfico 1</b> – Pesquisa sobre aceitação da edificação do complexo multiuso proposto para a Ponta do Coral .....	85
---	----



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
1 REFERENCIAL TEÓRICO .....	7
1.1 O INTERESSE SOCIAL E A PRESERVAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA .....	7
1.1.1 O conflito entre interesse público e interesse privado .....	10
1.1.2 O direito à propriedade privada no Brasil.....	12
1.1.3 Os limites da aplicação do interesse social.....	15
1.2 BENS PÚBLICOS.....	20
1.2.1 Classificação.....	24
1.2.1.1 Terrenos de marinha e usos particulares	
1.2.2 É possível alienar um bem imóvel público? .....	26
1.2.2.1 Procedimento de alienação de bem imóvel público	
1.2.2.2 Os terrenos de marinha se submetem ao mesmo procedimento?	
1.3 O QUE É FUNDAÇÃO PÚBLICA?.....	32
1.3.1 O patrimônio de uma fundação pública é considerado bem público? .....	34
1.3.2 Forma de alienação de bem imóvel de fundação pública ..	36
1.4 O QUE É PRESCRIÇÃO? .....	39
1.4.1 Por que existe a prescrição?.....	40
1.4.2 A prescrição se aplica aos contratos administrativos?.....	41
1.4.2.1 A imprescritibilidade dos negócios jurídicos nulos	
1.4.3 Qual o prazo prescricional para anular a venda de um imóvel público? .....	44
1.4.4 Ato jurídico perfeito ( <i>tempus regit actum</i> ) .....	46
2 O IMPASSE DA PONTA DO CORAL: COMPREENDENDO A GÊNESE, AS FORÇAS ENVOLVIDAS E O PONTO DE CONFLITO	49
2.1 BREVE HISTÓRIA DO USO E DA OCUPAÇÃO DA PONTA DO CORAL .....	56
2.2.1 O período de defesa da ilha – século XVIII .....	57
2.2.2 O período dos usos particulares e das chácaras – 1800 a 1930.....	59

2.2.3 O período do uso comercial e da estadualização da área – 1930 a 1940.....	63
2.2.4 O período do uso social – 1940 a 1980 .....	68
2.2.5 O período recente – o início do impasse: 1980 até os dias atuais .....	74
2.3 O INTERESSE PRIVADO .....	81
2.3.1 O que o titular da área pretende para o local? .....	81
2.3.2 Utilização da área da Ponta do Coral: o impasse entre destinação pública e destinação privada.....	89
2.4 AS REIVINDICAÇÕES SOCIAIS.....	89
2.4.1 O que se pede?.....	95
2.4.2 O ponto de conflito.....	97
3 A RECONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE VENDA DA PONTA DO CORAL: ANÁLISE PELA ÓTICA LEGAL.....	101
3.1 PONTA DO CORAL: HISTÓRICO REGISTRAL.....	102
3.1.1 Ponta do Coral: a composição final.....	117
3.2 A FUCABEM E A CONCORRÊNCIA PÚBLICA.....	119
3.3 A BASE LEGAL PARA A VENDA DO IMÓVEL PELA FUCABEM .....	123
3.4 A ANÁLISE PROMOVIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA .....	129
3.5 A CONSOLIDAÇÃO DO ATO PELO TRANSCURSO DE TEMPO .....	134
CONCLUSÃO .....	137
REFERÊNCIAS.....	143

## INTRODUÇÃO

O objeto de estudo do presente trabalho é a disputa que gravita sobre uma área de terras situada no município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, conhecida como Ponta do Coral.

A escolha desta temática se deveu, propriamente, ao conflito social hoje existente, que discute o destino, a forma de uso e de ocupação do local, provocando como consequência a sua inutilização, com evidente prejuízo para toda a coletividade.

A Ponta do Coral é um terreno, com área aproximada de 15.000,00m<sup>2</sup>, que avança sobre o mar, localizado no bairro Agrônômica, região central da cidade de Florianópolis.

Em razão de sua localização privilegiada, das suas características naturais, do valor econômico, das riquezas culturais e históricas, da paisagem que representa para a cidade, da relevância social, dos usos relacionados ao longo do tempo e das dinâmicas sócio-espaciais do seu entorno, a Ponta do Coral é um local considerado singular pelos moradores da capital catarinense. Esta singularidade, vale registrar, acaba despertando interesses antagônicos, tanto na esfera privada como na pública, ou seja, a disputa por sua utilização e exploração provoca distintas compreensões na população no que diz respeito à destinação que deve ser dada ao seu uso, atingindo em cheio a legitimidade da posse e da propriedade daquele área.

Por conta disso, a Ponta do Coral tem sido fonte de inúmeros debates que eclodem nas searas jurídica, política, científica e social, todos com o propósito, em ligeira síntese, de encontrar, pelo antagonismo das partes envolvidas, o melhor e mais adequado uso daquele espaço territorial: se público, porque existe poucas áreas comuns de lazer na cidade; se privado, pelo potencial de desenvolvimento econômico, social e turístico que pode trazer para a cidade, além do prestígio à propriedade privada.

Na esfera privada, a intenção que prepondera é a utilização da área para a implantação de empreendimentos imobiliários e para fins econômicos. De outro lado, o interesse social está em apropriar a área para integrá-la ao domínio e ao uso público e aproveitá-la em prol da coletividade, mediante a execução de um parque público municipal e a instalação de equipamentos comunitários.

A localidade da Ponta do Coral, ao longo dos anos, foi objeto de múltiplos usos, servindo de posto de vigia para a defesa da ilha, para moradias e exploração de atividades empresariais. Em meados do século

XX, a área passou a ter função social e de utilidade pública, em razão da instalação de um Abrigo de Menores e da aquisição realizada pelo Estado de Santa Catarina.

O uso e o domínio para fins sociais perduraram por aproximadamente quarenta anos, entre 1940 e 1980, quando parte do imóvel – aquela atualmente classificada como Ponta do Coral – foi transferida para o domínio exclusivamente privado, assim permanecendo até os dias atuais.

A partir de 1970, a cidade de Florianópolis começou a se desenvolver com mais intensidade na baía norte, em especial quando (na década de 1980) a avenida Beira-Mar Norte foi duplicada, promovendo um crescimento qualitativo e a consequente valorização imobiliária da região (PERES; PIMENTA, 2016).

No processo de duplicação da avenida Beira-Mar Norte, foi construída uma ciclovia, hoje a principal área de lazer e recreação do município de Florianópolis, que se estende da baía sul até a região da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), passando pela Ponta do Coral, com uma extensão de quase dez quilômetros.

Assim, em virtude do processo de crescimento do centro da cidade, em especial do entorno da avenida Beira-Mar Norte, toda a faixa costeira desta região, contornada pela ciclovia, tornou-se propícia a atividades de lazer e recreação da população.

Ocorre que o terreno da Ponta do Coral está inserido justamente em meio a esta área de lazer central. Por tal motivo, entende-se que deva tornar-se um espaço público, destinado ao lazer e recreação da população. O fato de o imóvel ser de domínio privado desde 1980 impede o seu uso público. Além disso, a pretensão do proprietário da área é a execução de um empreendimento hoteleiro.

A destinação pretendida pelo proprietário tem, ao longo do tempo, encontrado óbices de órgãos ambientais e do executivo municipal, além de manifestações contrárias da sociedade civil organizada e do Ministério Público, que sustentam a inviabilidade de implantação de um empreendimento no local, por impedimentos ambientais, urbanísticos e legais, e reclamam a conversão da área em espaço público.

As pretensões antagônicas aqui descritas têm criado como resultado um impasse insolúvel na medida em que o proprietário não consegue edificar o empreendimento planejado em seu imóvel, tampouco se consegue transformar a área em parque público. A consequência negativa que emerge dessa disputa é evidente: a Ponta do

Coral, desde 1980, é uma área subutilizada, em claro prejuízo de toda a sociedade.

Além das problemáticas relativas a questões ambientais, urbanísticas e sociais, um dos enlaces decorre da discussão acerca da legitimidade do atual titular da área (suposta ilegalidade na aquisição) e de como se pretende levar adiante a pretensão de transformar a Ponta do Coral em espaço público.

Os movimentos sociais e demais entidades que reclamam a função pública do imóvel sustentam que a transação ocorrida em 1980, que deu a dominialidade ao particular e tem sido o óbice para a coletivização da área, foi revestida de ilegalidades e, por tal razão, deve ser anulada, devolvendo-se o domínio da área ao Estado de Santa Catarina.

A adoção dessa estratégia carece, no entanto, de maiores estudos e aprofundamentos, pois corre-se o risco de criar um enlace jurídico maior, que venha a judicializar o caso e, com isto, arrastar a atual situação da Ponta do Coral por período mais longo.

O impasse, como apontado, aprofunda-se quando a intenção daqueles que defendem a transformação da Ponta do Coral em espaço público urbano traz como argumento a anulação da venda de uma área que era pública para um particular (privado), procedimento este que não se tem certeza de sua viabilidade. É justamente esse o ponto que dá lastro ao principal objetivo deste estudo, que consiste justamente em analisar se a compra e a venda da Ponta do Coral, entre a Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor (Fucabem) e a Carbonífera Metropolitana, realizada em 1980, foi operação revestida de legalidade.

Para atingir esse propósito, especificamente, será necessário: 1) conhecer o histórico de uso e ocupação da Ponta do Coral; 2) perscrutar a cadeia dominial da área da Ponta do Coral; 3) identificar possíveis causas que alimentam a contestação da venda da Ponta do Coral; e 4) examinar, com atenção e minúcia, o procedimento de venda da Ponta do Coral promovida pela Fucabem.

A escolha desses objetivos tem como ponto de partida e razão principal auxiliar a sociedade a encontrar meios de superar as divergências existentes acerca da titularidade e do destino da área da Ponta do Coral.

A delimitação do trabalho à análise da regularidade/legalidade da venda tem, ainda, dois motivos adicionais. O primeiro, justifica-se pela inexistência de estudo mais aprofundado que tenha analisado a regularidade da venda, não obstante os reclamos existentes desde 1980. Nos trabalhos acadêmicos e demais estudos acerca da Ponta do Coral,

encontram-se apenas relatos e dúvidas acerca da regularidade da venda, porém faltam análises mais aprofundadas, que sirvam para clarear as insurgências comumente levantadas sobre este específico aspecto. Como segunda razão, com a pesquisa, espera-se obter informações que permitam aos interessados na Ponta do Coral avaliar se reclamar a regularidade da venda é ou não um meio eficaz para as pretensões que defendem a transformação daquela área em espaço público urbano.

Não obstante a investigação que será realizada, levanta-se como principal hipótese: a alienação dos imóveis que constituem a Ponta do Coral, promovida pela Fucabem para a Carbonífera Metropolitana, por meio de concorrência pública e autorizado por decreto do executivo estadual, foi regular, obedecendo à legislação e aos procedimentos exigíveis à época.

Para confirmar ou refutar a assertiva acima apresentada, o estudo tem como suporte metodológico a abordagem dedutiva, concebida como aquela que parte de proposições genéricas para formulações específicas que colaboram para a elucidação da problemática então definida. No que tange ao levantamento do referencial teórico, a técnica de pesquisa escolhida é a bibliográfica, baseada em dados secundários – livros, revistas, jornais, periódicos, jurisprudências e sites de interesse – no caso, englobando estudos que circundam o tema, como bens públicos, bens privados, interesse social, fundação pública, acrescido do instituto da prescrição. Para o exame das várias titularidades de propriedade da área da Ponta do Coral ao longo do tempo, utiliza-se a pesquisa em documentação específica emitida pelos competentes Oficinas de Registro de Imóveis do município de Florianópolis.

Quanto à estrutura de apresentação de todo o esforço de pesquisa realizado, tem-se a seguinte divisão: introdução, três capítulos de conteúdo, conclusão e lista das referências utilizadas para o desenvolvimento do trabalho.

O primeiro capítulo aborda o aspecto teórico da presente pesquisa, que, como mencionado linhas atrás, dará a base necessária à análise da legalidade da compra e venda da área da Ponta do Coral pela Fucabem à Carbonífera Metropolitana. A análise se debruçará sobre três categorias principais: o conflito entre interesse público e interesse privado, a prevalência de um instituto sobre o outro, no ordenamento pátrio, em especial, quando o que se discute é o direito de propriedade privada. Passa ainda, como segunda categoria, pela verificação do que é um bem público e se o imóvel de uma fundação poderia ser assim considerado na época da alienação do imóvel objeto deste estudo e da

possibilidade de alienação de um bem público imóvel e quais os requisitos para tanto. A terceira categoria a ser abordada é a da prescrição. Se o que se pretende discutir é a legalidade da compra e venda realizada em 1980, entende-se como importante bem compreender o instituto da prescrição, sua aplicação na esfera administrativa, como base para a justificativa, ou não, de sua aplicabilidade ao caso *sub examine*.

O segundo capítulo se propõe a analisar o contexto histórico da Ponta do Coral, os fatores que deram origem ao impasse, as forças envolvidas e o ponto de conflito, valendo lembrar que o conflito sobre o uso que se apresenta para a Ponta do Coral decorre dos entendimentos divergentes sobre a vocação e a utilidade daquela área. A disputa ideológica, partidária e sectária acaba, neste momento, prevalecendo, pois pouco se conhece e divulga acerca da sua história, de seus usos, das suas reais características e representatividade para a cidade de Florianópolis. Do passado para o presente, será possível desvendar (ao menos conhecer) o desenvolvimento do local e formular entendimentos acerca das razões de a Ponta do Coral hoje estar no centro de uma disputa que reivindica: de um lado, o exercício do direito de propriedade por quem é o seu titular; de outro, a supremacia do interesse comum com a destinação da área para uso da coletividade. Uma coisa é certa: evitar fundamentos extemporâneos é igualmente necessário, posto que a Ponta do Coral já se transmudou em inúmeros usos e interesses, conforme o desenvolvimento de Florianópolis. Estas diversas utilizações são reflexos dos momentos econômicos, políticos e sociais da cidade, que se modificaram ao longo dos anos, sempre incorporando novas tendências e interesses. Nesse norte, a abordagem seguinte é apresentar o impasse sobre a destinação da Ponta do Coral, as razões, as pretensões do particular e do coletivo e, em especial, o porquê de o presente estudo focar na análise da venda realizada em 1980 pela Fucabem à Carbonífera Metropolitana.

O último capítulo examina a legalidade da venda realizada pela Fucabem em 1980, assunto que se desdobra em cinco principais etapas. A primeira analisa os títulos do imóvel que foram objeto da venda, desde sua origem até o momento em que é transferido para o particular, momento em que serão obtidas as informações necessárias para investigar o procedimento da compra e venda. A segunda etapa trata da legalidade e da regularidade do procedimento de concorrência pública promovido pela Fucabem, meio utilizado para viabilizar a venda ao particular. Na sequência, investiga-se se a Fucabem estaria legalmente autorizada a promover a venda de seu imóvel. Esta etapa diferencia-se

da anterior, pois a legalidade de uma não ilide a eventual irregularidade de outra. O procedimento trata da forma e da autorização do mérito (possibilidade). A quarta etapa promove a análise de um procedimento administrativo instaurado perante o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle que foi instado a se manifestar sobre o procedimento da compra e venda da Ponta do Coral. Por fim, na quinta etapa, chega o momento de se subsumir a aplicação do instituto da prescrição ao caso concreto, com o objetivo de avaliar se ainda é possível discutir a legalidade com o fim de buscar a anulação da compra e venda realizadas.

Após o cotejo dos capítulos, é apresentada a conclusão da investigação realizada.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 O INTERESSE SOCIAL E A PRESERVAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA

É cediço que o direito de propriedade é consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro, garantia indispensável à manutenção da vida em sociedade. A sociedade, ela mesma, é fortemente assentada sobre uma concepção econômica e de circulação de riquezas. A propriedade confere ao homem os meios necessários à sua subsistência nesse ambiente, sendo por isso incorporada na Constituição brasileira como direito fundamental inerente à pessoa humana.

Não obstante sua imprescindibilidade para o desenvolvimento social e seu status constitucional, o exercício do direito de propriedade pelos particulares é condicionado ao atendimento da função social pela propriedade. Indo além da limitação ao seu exercício e chegando ao extremo do intervencionismo estatal, o direito de propriedade só pode ser tolhido por meio do instituto da desapropriação – exigindo-se, para tanto, que seja justificada por necessidade, utilidade pública ou interesse social.

O contraponto entre o direito de propriedade e o interesse público, mormente quando estes entram em conflito, é palco de calorosas divergências entre estudiosos do tema, membros da sociedade civil organizada, administradores públicos, entre outros atores, que, de alguma forma, acabam por entrar em contato com esse sensível e conturbado dilema. Se, de um lado, brotam fortes argumentos favoráveis à preservação da propriedade privada ante o interesse público, negando ou mitigando o poder deste último em intervir na esfera privada; doutra banda, não faltam estudiosos que elevam o interesse público a um patamar de destaque, admitindo a sua superposição sobre o direito de propriedade sem maiores condicionantes.

Adiante, buscar-se-á analisar esse conflito de interesses (público x privado), por meio de contrapontos doutrinários e da análise do tratamento constitucional dispensado à propriedade privada e ao interesse público, no intuito de bem compreender quais as limitações que a ordem constitucional e legal vigente impõe a cada um desses polos potencialmente conflitantes.

Entrementes, cabe aqui uma diferenciação necessária entre a função social e o interesse social, institutos que não se confundem. A

função social é mandamento constitucional que condiciona o exercício do direito de propriedade à sua observância, conforme o art. 5º, inc. XXIII<sup>1</sup>, da Constituição Federal. O interesse social é uma hipótese justificadora da intervenção estatal no direito de propriedade, por conta do disposto no art. 5º, inc. XXIV<sup>2</sup>, e art. 184, caput e §2º<sup>3</sup>, ambos da Constituição Federal.

A função social é intrínseca ao direito de propriedade. José Afonso da Silva (2009, p. 284) corrobora com a seguinte lição: “a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização de bens.”.

Em se tratando da propriedade urbana, a qual guarda relação direta com o objeto do presente estudo, o texto constitucional limitou-se a condicionar o direito de propriedade à observância da função social, deixando a competência para estabelecer o instituto ao legislador infraconstitucional, tanto que cabe a este traçar a política de desenvolvimento urbano, notadamente por intermédio do plano diretor municipal, que é o principal instrumento de ordenamento das cidades.

O art. 182, §2º<sup>4</sup>, da Constituição Federal, prescreve que a função social da propriedade considerar-se-á cumprida quando o proprietário atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Em âmbito infraconstitucional, essa ideia foi

---

<sup>1</sup> CF/1988: “Art. 5º [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;”

<sup>2</sup> CF/1988: “Art. 5º [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; [...]”

<sup>3</sup> CF/88: “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. [...]”

§2º. O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.”

<sup>4</sup> CF/88: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

replicada no art. 39 do Estatuto das Cidades<sup>5</sup>, novamente relegando o cumprimento da função social à observância das diretrizes urbanísticas municipais.

Superada a breve análise acerca da função social da propriedade, far-se-á a mesma abordagem sobre o interesse social – resguardada a diferenciação que fora feita anteriormente entre ambos os institutos. Cabe ressaltar que o *interesse social* previsto pela Constituição é, regra geral, tratado pela doutrina como *interesse público*, embora existam autores que estabelecem uma diferenciação entre os termos.

No presente trabalho, não se pretende estabelecer um conceito rígido do que vem a ser *interesse público* ou *interesse social*, considerando que estes institutos possuem uma significação muito ampla e flexível.

A propósito, é oportuno registrar a doutrina do jusfilósofo José Eduardo Faria (1992, p. 173), que descreveu interesse público como “um conceito quase mítico, cujo valor se assenta justamente na indefinição do seu sentido e que, por ser facilmente manipulável por demagogos, populistas e tiranos da vida pública, acaba sendo analiticamente pobre”.

Não obstante, a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 60-62, grifo nosso) parece bastante completa ao dispor que:

O interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigo também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais. [...] Donde, o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos **pessoalmente** têm quando considerados **em sua qualidade de**

---

<sup>5</sup> Lei nº 10.257/2001: “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

### **membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.**

Denota-se que o interesse público, então, é o interesse da coletividade, manifestado como dimensão pública dos interesses individuais. É dizer: o interesse público pode contrapor-se a determinado interesse individual, mas jamais aos interesses unitários dos indivíduos enquanto integrantes do corpo social. Pode-se dar como exemplo a desapropriação: o indivíduo desapropriado pode ter interesse pessoal em não ser atingido pelos efeitos inerentes à desapropriação, mas não pode, individualmente, ter interesse na inexistência do instituto, que, por princípio, sempre será utilizado em prol do bem comum.

#### **1.1.1 O conflito entre interesse público e interesse privado**

Conforme se introduziu na seção anterior, o duelo entre interesse público e interesse privado há muito se perpetua nas relações sociais, rendendo críticas à sobreposição do interesse privado sobre o interesse público e vice-versa. O fato é que a linha que delimita a fronteira entre os dois institutos é bastante tênue, tornando dificultosa a tarefa de se fixar o limite de ingerência do interesse público sobre o interesse privado – agravada pela análise casuística, que é imprescindível para tal determinação.

Nesse sentido, colhe-se da doutrina de Marçal Justen Filho (2014, p. 151) o seguinte ensinamento:

[...] não existe fundamento jurídico para afirmar que eventuais conflitos entre titulares de posições jurídicas contrapostas poderiam ser solucionados mediante uma solução abstrata e teórica, consistente na afirmação absoluta e ilimitada da preponderância de um sobre o outro. Toda e qualquer controvérsia tem de ser composta em vista das circunstâncias concretas, mediante a aplicação das regras e dos princípios consagrados pela ordem jurídica.

Além disso, não faltam casos nos quais o interesse público foi utilizado como justificativa para toda sorte de arbitrariedades e de condutas inadequadas por parte dos administradores públicos. Isso porque, em certa época, predominou a corrente da supremacia do interesse público sobre o particular, o que não se mostra aceitável na

ordem constitucional vigente, até porque não há uma previsão expressa de que seja um princípio constitucional.

Nessa linha, é interessante a seguinte explanação do catarinense José Sérgio da Silva Cristóvam (2015, p. 2):

[...] não parece que seja possível extrair da Constituição um princípio que assegure (*prima facie*) a supremacia do interesse público. Ademais, não se pode admitir como válida a tese de que o conjunto de prerrogativas (ou, por vezes, verdadeiros privilégios!) da Administração Pública possa ser, *a priori*, legitimado a partir da ideia de supremacia do interesse público, uma vez que dependerá sim do conjunto de valores e princípios constitucionais em jogo, a partir dos métodos e critérios consagrados pela hermenêutica constitucional contemporânea.

Depreende-se, então, que o interesse público jamais deve ser aplicado de maneira singular e em sobreposição a outros interesses, coletivos e individuais, porquanto a chamada *supremacia do interesse público* não parece estar expressamente acolhida pela Constituição Federal. Apesar de a Carta Magna estabelecer hipóteses nas quais o interesse público deve estar presente, não se concebe que possa ser livremente sobreposto aos demais interesses e garantias individuais.

A lição de Marçal Justen Filho (2014, p. 151) ilustra com maestria que “supremacia e indisponibilidade do interesse público não afastam a existência de outros princípios, destinados inclusive a assegurar a propriedade e a liberdade privadas”. Em reforço, o autor sustenta que o interesse público não é ilimitado.

Não obstante, subsistem entendimentos contrários no sentido de que há um princípio de supremacia do interesse público, mesmo diante da ausência de norma expressa. Contudo, essa norma é direcionada, em específico, ao controle da atividade administrativa, não se confundindo com uma espécie de privilégio da Administração Pública em detrimento dos interesses particulares, como por exemplo, o direito à liberdade, o direito à propriedade, entre outros (OSÓRIO, 2012). Essa corrente de pensamento parece ser bastante diminuta no ordenamento jurídico pátrio, por conta da ausência de previsão constitucional expressa que a resguarde.

### 1.1.2 O direito à propriedade privada no Brasil

Historicamente, o direito de propriedade surgiu sob uma roupagem absoluta e ilimitada do seu alcance, notadamente na concepção romana do instituto. Com o passar do tempo, este instituto tornou-se menos rígido e admitiu algumas flexibilizações em face do interesse coletivo que passou a moldar as suas características.

August Comte, em 1851, em termos evolutivos, já afirmava que a propriedade, mesmo privada, possuía uma função social. Essa corrente de pensamento foi seguida e difundida por León Duguit (2009, p. 48-49):

O próprio direito de propriedade só deve ser atribuído a certos indivíduos que se encontrem numa característica situação econômica, como poder de desempenhar livremente a missão social que lhes cabe em virtude da sua situação especial. [...]. A propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução social; e o direito do proprietário, como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se lhe incumbe em virtude da situação particular em que se encontra.

Em terras brasileiras, o direito de propriedade remonta à descoberta operada no século XVI, quando, por meio da conquista, a Coroa Portuguesa passou a dominar as terras até então possuídas pelos índios. Em síntese, a propriedade privada surgiu com a transmissão das terras conquistadas a particulares, suportada por institutos como as bulas papais e, posteriormente, as concessões de sesmarias (TORRES, 2008, p. 119).

Após a efetivação das sesmarias, verificou-se uma gradual transformação do que era propriedade pública (da Coroa Portuguesa, especificamente) em propriedade privada. Isso porque os concessionários de sesmarias, que cumpriam a contento as suas obrigações no tocante ao uso da terra<sup>6</sup>, viam a propriedade pública converter-se em privada, passando o concessionário a ter domínio pleno sobre a gleba outorgada (TORRES, 2008, p. 121).

---

<sup>6</sup> As obrigações constantes da carta de concessão, regra geral, envolviam o cultivo da terra, a confirmação das medidas do imóvel, entre outras condições para a manutenção da outorga.

Nota-se que, mesmo há centenas de anos, o uso conferido à propriedade era valorizado – vide as condições para a conversão da concessão em propriedade plena, remetendo a um esboço muito incipiente do que hoje concebemos como *função social da propriedade*.

Se, hodiernamente, tem-se o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária, à época das sesmarias, utilizava-se mecanismo semelhante para forçar os concessionários das terras a torná-las produtivas, sob pena de retorno do domínio à Coroa. Aliás, segundo o registro de Virgínia Rau (1946, p. 53 apud TORRES, 2008), a ideia de produtividade da terra atrelada à sua propriedade remonta ao Período Justiniano, quando havia uma espécie de apropriação pelo cultivo, ou seja, se determinado proprietário não explorava sua terra, aquele que a tornasse produtiva adquiria o domínio automaticamente.

Com a evolução do direito pátrio e o advento da Constituição de 1824, o direito à propriedade privada foi bastante reforçado. O novo ordenamento constitucional estabeleceu o direito à propriedade em sua plenitude, ressalvada a hipótese de desapropriação, conforme a redação do art. 179, inc. XXII<sup>7</sup>, que colocou, também, a propriedade como uma das bases dos direitos dos cidadãos brasileiros. Entretanto, a obrigação de cultivo e moradia permanecia como condição para a manutenção do domínio por parte do particular que detinha a terra.

Enquanto a Constituição de 1891 manteve a mesma forma disposta na Carta anterior, a Constituição de 1934 inovou ao conceber a primeira forma de limitação ao direito de propriedade, antes absoluto, ao dispor no art. 113, inc. XVII, que:

é garantido o direito de propriedade, **que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo**, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade

---

<sup>7</sup> CF/1824: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXII. É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização.”

particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (grifo nosso).

A imposição negativa na parte inicial do dispositivo legal citado denota a primeira aparição do que, mais tarde, seria a função social da propriedade do ordenamento jurídico brasileiro, obviamente de uma maneira ainda muito incipiente.

Seguindo a mesma linha evolutiva, a Constituição de 1937 reafirmou o direito de propriedade, mas acresceu o interesse social às hipóteses que autorizavam a desapropriação – antes limitadas à necessidade e à utilidade pública. A inclusão dessa nova modalidade de desapropriação foi inspirada no conceito de propriedade como função social (SILVA, 1964, p. 12), apesar de ainda não constar expressamente como tal na Carta Magna mencionada.

Na Constituição de 1946, em seu artigo 147<sup>8</sup>, a propriedade teve a função social expressamente incorporada e mesmo que o termo utilizado fosse “bem-estar social”, a sua essência era equivalente à função social hoje estabelecida.

Por fim, com o advento da Constituição de 1967, a função social da propriedade foi expressamente positivada como princípio da ordem econômica, nos termos do art. 157, inc. III.

Na seara infraconstitucional, o Código Civil de 1916 consagrou uma propriedade plena, nos termos do seu art. 524<sup>9</sup>. Nota-se, porém, a ausência de disposição limitadora deste direito, como por exemplo, prescrevendo o exercício do direito de propriedade em consonância com a função social ou com o interesse coletivo.

As constituições promulgadas após a edição do Código Civil foram moldando as limitações do direito de propriedade, conforme exposto na cronologia até aqui apresentada.

Hodiernamente, o direito à propriedade é consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, figurando entre os direitos constitucionais positivos com uma tônica indissociável do exercício do direito de propriedade e em consonância com a função social que rege o instituto.

---

<sup>8</sup> CF/1946: “Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

<sup>9</sup> CC/1916: “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.”

A Constituição de 1988, em seu art. 5º, inc. XXII, garante o direito de propriedade, ao mesmo tempo que o inc. XIII do mesmo artigo prescreve que “a propriedade atenderá a sua função social”. Por decorrência lógica da interpretação conjunta dos dois dispositivos, infere-se que o direito de propriedade só é garantido quando atendida a sua função social.

O Código Civil de 2002, por sua vez, é um aperfeiçoamento do anterior. Enquanto o caput do art. 1.228 se limita a replicar redação semelhante àquela do antigo art. 524, os parágrafos reforçam claramente o dever de observância, pelo proprietário, da função social da propriedade.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o exercício do direito de propriedade em consonância com as finalidades econômicas e sociais, somadas a proibição de atos que prejudiquem terceiros e a previsão de desapropriação por necessidade pública ou interesse social são exemplos do tratamento que o legislador do Código Civil de 2002 deu ao assunto.

### **1.1.3 Os limites da aplicação do interesse social**

Conforme explanado anteriormente, o interesse social tem uma dimensão de aplicabilidade bastante ampliada no ordenamento jurídico pátrio. Não raro, é invocado como argumento para a prática de atos da Administração Pública, principalmente na utilização de institutos que objetivam satisfazer interesses inerentes à coletividade, sobrepujando direitos individuais e/ou privados.

Nessa hipótese, é imprescindível estabelecer limites à aplicabilidade do interesse social, mormente por se tratar de conceito indeterminado – cuja determinação ocorre na maior parte das vezes no caso concreto, carregando consigo, em maior ou menor grau, uma marca de discricionariedade da Administração Pública ao determinar se o interesse social está ou não presente em determinada questão.

A soma de discricionariedade com limitação/tolhimento de direitos individuais pode resultar em intervenções desastrosas nas esferas dos entes privados por parte da Administração Pública, sendo, portanto, necessário o estabelecimento de procedimentos e limites à utilização do interesse social como fundamento para a intervenção estatal no domínio privado.

No tocante à conceituação do que se entende por *interesse social*, para Hely Lopes Meirelles (2016, p. 738):

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da

propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade, em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), diploma legal que regulamenta a execução da política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana. Entretanto, referida legislação não traz consigo nenhuma disciplina expressa acerca do interesse social que a norteia, afora a submissão, de forma genérica, do uso da propriedade urbana às normas de interesse social que estabelece.

Talvez o exemplo mais claro para visualizar a incidência do interesse social nos atos da Administração Pública seja o estudo do instituto da desapropriação, razão que suscita um contraponto entre a aplicação do instituto e a ótica do interesse social.

Preliminarmente, cabe registrar a conceituação do instituto da desapropriação, de maneira geral, segundo Pedro Elias Avaad (2014, p. 466) compreende:

O ato que expressa o poder do Estado de transferir, compulsoriamente, a propriedade particular para o domínio do Poder Público, ou para um de seus agentes, para atender ao interesse ou necessidade pública, ou a um determinado fim social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro; ou, em se tratando de propriedade rural, de interesse da reforma agrária, em títulos da dívida pública.

É importante atentar para o fato de que a desapropriação afeta a *perpetuidade* do direito de propriedade, limitando o referido direito por meio da ruptura por completo dessa característica que lhe é inerente, como adverte José Afonso da Silva (2009, p. 281).

A desapropriação, como apontado linhas atrás, é garantida constitucionalmente nos termos do art. 5º, inc. XXIV, ficando a cargo da legislação infraconstitucional o procedimento a ser adotado. O instituto da desapropriação pode resultar de necessidade, utilidade pública, ou, ainda, por interesse social, não se confundindo estas motivações entre si.

Nesse sentido é clara a lição de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 737):

Daí resulta que os bens expropriados por *utilidade* ou *necessidade pública* são destinados à Administração expropriante ou a seus delegados, ao passo que os desapropriados por *interesse social* normalmente se destinam a particulares que irão explorá-los segundo as exigências da coletividade, embora em atividade da iniciativa privada, ou usá-los na solução de problemas sociais de habitação, trabalho e outros mais.

Para o presente estudo importa a desapropriação motivada por *interesse social*, notadamente de imóveis urbanos.

Em âmbito infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. O artigo 5<sup>o</sup><sup>10</sup> do

---

<sup>10</sup> Decreto-Lei nº 3.365/1941: “Art. 5<sup>o</sup> Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

referido diploma prescreve expressamente quais são as hipóteses consideradas de utilidade pública.

No caso de desapropriação por interesse social, o diploma legislativo que estabelece as diretrizes gerais é a Lei nº 4.132/1962, que “define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua aplicação”.

Desde logo, cabe o registro de que os bens advindos da desapropriação por interesse social não têm como destinatária final a Administração Pública, mas sim a coletividade ou, ainda, certos particulares que a lei entende serem capazes de utilizar esses bens de maneira adequada (MEIRELLES, 2016, p. 738).

As desapropriações por interesse público não se confundem com aquelas motivadas por interesse social. Isso porque, enquanto na primeira é proibida, em regra, a alienação ou locação do bem que fora expropriado, exceto em situações extraordinárias como nos casos de desapropriação por zona ou para fins de urbanização, na última, a regra impõe a venda ou locação do bem a terceiros (SALLES, 2009).

No artigo 1º da Lei nº 4.132/1962, o legislador ordinário deixou consignado que a desapropriação por interesse social “será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social”.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 736) também leciona a respeito:

A desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social (Lei n. 4.132, de 1962, art. 1º). A primeira hipótese é privativa da União e específica da reforma agrária; a segunda, é permitida a todas as entidades constitucionais – União, Estados-membros, municípios, Distrito Federal e Territórios. [...] *Interesse social* não é interesse da Administração, mas sim da coletividade administrada. Daí por que os bens expropriados por interesse social, na maioria das vezes, o são para trespassar aos particulares que lhes possam dar melhor aproveitamento ou utilização em prol da comunidade.

---

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.”

O artigo 2º<sup>11</sup> da lei retrocitada descreve o que é considerado *interesse social* para fins de fundamento da desapropriação. Entre as oito hipóteses expressamente elencadas, merecem destaque os incisos I e VIII, que tratam, respectivamente, do “aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico” e da “utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas”.

Registra-se que os demais incisos são de somenos importância para o presente estudo, por não terem congruência com o objeto ora em análise. Talvez o dispositivo legal mais importante seja o artigo 4º, o qual dispõe que “os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista”.

A redação adotada não deixa dúvidas quanto à destinação que a Administração Pública deve dar ao bem desapropriado: venda ou locação para quem consiga promover a adequada utilização. E, aqui, fala-se em dever da Administração Pública e não mera faculdade. Significa dizer: a desapropriação por interesse social não é mecanismo adequado para, por exemplo, transformar determinado imóvel particular

---

<sup>11</sup> Lei nº 4.132/1962: “Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.”

em um bem de uso comum do povo porque, por expressa vedação legal, o bem desapropriado deverá ser vendido ou alugado à pessoa que detenha condições materiais de promover o seu uso de modo adequado. Isso porque, caso o bem fosse desapropriado para permanecer em caráter permanente no patrimônio da Administração Pública para a consecução de alguma finalidade que lhe é inerente, não se enquadraria na hipótese de desapropriação por interesse social, mas sim na hipótese de *utilidade pública*, regulamentada pelo já aludido Decreto-Lei nº 3.365/1941, instituto este a ser utilizado “sempre que o cumprimento das funções estatais exigir a aquisição do domínio de bens alheios” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 634).

Completa esse raciocínio o fato de não ser crível a permanência de determinado bem desapropriado no domínio público sem que este possua uma utilidade no âmbito da atividade da Administrativa Pública.

## 1.2 BENS PÚBLICOS

Considerando a abordagem do presente trabalho, é mister não só destacar o conceito de “bem público”, delimitando a sua abrangência, as suas peculiaridades e as formas de classificação, mas, principalmente, explorar o procedimento necessário à alienação de bens desta natureza.

Na conceituação adotada pelo publicista Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 50), “bem” pode ser definido como qualquer objeto dotado de utilidades às quais se possa atribuir valor econômico.

Nesse sentido, o valor econômico do bem transcende a noção de simples troca, abarcando também o valor de uso que pode ser atribuído a determinado bem. A partir dessa concepção, passa-se a explorar o conceito de “bens públicos”.

Da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 937), extrai-se como definição de bens públicos:

[...] todos os bens que pertencem às *pessoas jurídicas de Direito Público*, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

Embora a semelhança pareça adequada, não se pode confundir “patrimônio público” com “bens públicos”, uma vez que o primeiro é um universo maior que o acervo de bens da Administração Pública. O

“patrimônio público” corresponde ao “conjunto de bens materiais e imateriais, inclusive direitos e receitas, de propriedade das pessoas de direito público” (MARQUES NETO, 2009, p. 55).

O “patrimônio público” surge com o advento do Estado Moderno, com a agregação do aspecto finalístico ao aspecto dominial do acervo de bens públicos, sobressaindo uma separação entre as esferas pública e privada. O Estado passa a exercer uma relação de domínio sobre os bens públicos, dificultando, igualmente, a sua equiparação aos entes privados no que concerne a direitos que lhe são inerentes. É dizer: o regime jurídico privado não é perfeitamente aplicável às relações envolvendo o Estado, seus bens e os administrados.

Assim, parte do patrimônio pertencente às pessoas jurídicas de direito público – independentemente da forma de constituição do ente – é formada por bens públicos. Estes, por sua vez, podem ser móveis ou imóveis, valendo lembrar que esta última espécie de bem é o enfoque do presente estudo.

A “propriedade” dos bens públicos é campo de ampla discussão e dissenso na doutrina especializada, tanto pátria quanto estrangeira. Isso porque, a partir da concepção civilista do direito de propriedade, formaram-se correntes doutrinárias opostas. Em suma, há uma vertente admitindo o direito de propriedade exercido pelo Poder Público e outra arguindo a incompatibilidade entre o direito de propriedade e o regramento imposto à Administração Pública que, conseqüentemente, limitaria o direito de propriedade pelo Estado.

A classificação dos bens públicos como coisas que não comportam apropriação, como propriedade do povo ou, ainda, como *res nullius* é incompatível com o direito brasileiro. Ademais, o tratamento genérico e supérfluo dispensado por tais concepções se mostra contrário ao interesse público.

O estudo adequado dos bens públicos exige que a abordagem perpassa, necessariamente, por duas dimensões existentes: a objetiva, calcada na destinação dada ao bem público objeto de estudo; e a subjetiva, centrada na titularidade atribuída a um ente público. Qualquer teoria unilateral que dispense uma dessas perspectivas não dispensará o tratamento adequado a esses bens (REALE, 1969, p. 231).

Os mencionados critérios (objetivo e subjetivo) não são excludentes, mas sim complementares. A grande dificuldade está em adotar o tratamento civilista para uma questão administrativa, principalmente no tocante à aquisição e à alienação dos bens públicos (MARQUES NETO, 2009, p. 103).

Em acertada síntese, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 99) assevera que:

[...] existe relação de propriedade entre o Estado e sobre todos os bens que integram o '*patrimônio público*' (seja pela lei civil ou pela necessidade de o Estado exercer direitos típicos de propriedade), e esta relação de propriedade é sempre condicionada às finalidades públicas que justificam ou obrigam a existência do domínio estatal, que se sustenta no atingimento de uma função social.

O critério funcionalista (objetivo) se mostra mais afeito ao direito administrativo ao estabelecer que o regime público recairá sobre bens que estejam empregados como objeto de utilidade de interesse coletivo. Esta doutrina impõe que, mesmo os bens pertencentes a particulares, se afetados à determinada atividade pública são considerados bens públicos e submetem-se ao regime jurídico inerente a essa condição enquanto perdurar a destinação para a finalidade pública.

Referida corrente recebe amplo apoio na seara administrativista, merecendo destaque a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 930), quando ensina que “todos os bens que estiverem sujeitos ao regime público devem ser havidos como bens públicos”. Na sequência, leciona que os bens particulares, enquanto afetados a uma atividade pública, também se submetem ao mesmo regime jurídico de propriedade pública e, portanto, incluem-se no conceito de bem público.

A junção do conceito de bem público à função que este desempenha é umbilicalmente ligada à noção de afetação, entendida como “consagração do bem a uma utilização concernente a uma utilidade pública” (MARQUES NETO, 2009, p. 121). A afetação pode advir de fato do qual decorrem consequências jurídicas (afetação fática) ou de ato administrativo ou legislativo (afetação formal), com uma maior carga de formalidade. Qualquer modalidade de afetação é válida e produz efeitos jurídicos sobre o objeto. Contudo, impende salientar, a afetação formal prevalece sobre a afetação fática.

Não obstante a concepção funcionalista seja mais bem aceita que a civilista, não significa que está isenta de críticas, entre as quais: a carência de legalidade (ante a ausência de norma disciplinadora da propriedade pública); o tratamento de bens privados como públicos, enquanto estes estejam cumprindo finalidades inerentes à atividade pública (por conta de insegurança jurídica que causa); e, por fim, a

limitação desta teoria quanto aos bens dominicais, por não conseguir justificar que estes sejam públicos, porquanto seria necessária a aplicação da concepção dominial (MARQUES NETO, 2009, p. 128).

O regime jurídico, aliás, é uma forte tônica que recai sobre os bens públicos. De início, cabe a ressalva de que os bens públicos, de modo geral, não são submetidos a um regime único que se aplique a todos os bens desta natureza, indistintamente. Para tanto, há uma gama de regimes jurídicos aplicáveis aos bens públicos, de acordo com as características inerentes ao objeto da análise, de modo que não é possível adotar o regime da propriedade privada a qualquer bem público (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1106).

Igualmente merecem destaque algumas características inerentes aos bens públicos, as quais conferem a este tipo de bem um tratamento diferenciado, principalmente no que se refere às possibilidades de alteração do seu domínio – seja por alienação, por expropriação ou por usucapião.

As cláusulas que gravam os bens públicos, de modo geral, são três: (i) inalienabilidade; (ii) impenhorabilidade; e (iii) imprescritibilidade – adiante, tratar-se-á, em apartado, de cada uma destas proteções que resguardam o patrimônio público.

A cláusula de inalienabilidade prevê que os bens de uso comum do povo ou de uso especial não são alienáveis, enquanto conservarem esta característica, marcada pela correspondente afetação à determinada finalidade, nos termos do art. 100 do Código Civil.

A terminologia “inalienabilidade”, sugere Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 305), não seria a mais adequada para adjetivar o regime de alienação ao qual os bens públicos são submetidos porque “estão sujeitos não a um regime de inalienabilidade, mas sim a um regime de alienabilidade condicionada”.

Nota-se que os bens dominicais não estão submetidos à inalienabilidade, mas também não podem ser alienados ao bel prazer da Administração Pública, tanto que o legislador civilista, no artigo seguinte, assim prescreveu: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”. Traduzindo: para esta espécie de bem público, a inalienabilidade é mitigada, mas não extinta.

A impenhorabilidade decorre do art. 100 da Constituição, que determina o pagamento das dívidas contraídas pela Administração Pública por meio do sistema de precatórios, vedada a alienação de bens públicos para a satisfação do credor. Por consectário lógico deste mandamento, extrai-se que os bens públicos também não podem ser gravados com direitos reais de garantia, pois a execução deste tipo de

garantia não se coaduna com a impenhorabilidade que recai sobre o bem público.

Por fim, a imprescritibilidade pode ser entendida como a impossibilidade de aquisição de bens públicos – independentemente da categoria a que pertençam – mediante usucapião. O texto constitucional prevê expressamente, nos artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. Em resumo, significa que não há prescrição aquisitiva contra bens públicos.

### **1.2.1 Classificação**

Os bens públicos podem ser classificados por mais de um meio, sob diferentes critérios: (i) quanto à sua destinação e (ii) quanto à sua natureza física. Para a presente investigação, importa conhecer e compreender a primeira modalidade de classificação, porquanto o objeto de estudo não é alvo de dúvida sobre a sua natureza física de “bem de domínio terrestre do solo”.

Quanto à destinação, os bens públicos podem ser divididos em três espécies, quais sejam: (i) bens de uso comum do povo; (ii) bens de uso especial; e (iii) bens dominicais.

Os bens de uso comum são aqueles destinados ao uso de qualquer pessoa, indistintamente, os quais podem ser acessados livremente, por exemplo, praças, praias, ruas etc.

Os bens de uso especial são aqueles destinados ao uso da Administração Pública, ou seja, afetados à realização de determinada atividade pública, instalação de repartições ou, ainda, colocados à disposição do Poder Público para o desenvolvimento de determinada atividade inerente à sua atuação.

Nas palavras de Marçal Justen Filho (2014, p. 1118), “o critério de identificação reside, então, na afetação do bem ao desempenho de função pública, configure-se ou não um serviço público em sentido próprio”. Ademais, a titularidade dos bens de uso especial também pode ser conferida a entidades da Administração Pública indireta, dotadas de personalidade jurídica de direito público, quanto a entidades submetidas à personalidade jurídica de direito privado, desde que exerçam função pública (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1129). Por exemplo, os bens imóveis pertencentes às fundações públicas – se utilizados para o desenvolvimento de atividade pública – são caracterizados como bens públicos de uso especial.

Por fim, os bens dominicais são aqueles que, embora sob o domínio da Administração Pública, não estão afetados a nenhuma

atividade ou finalidade específica e, igualmente, não são enquadrados como bens de uso comum do povo. Pode-se citar como exemplo dessa espécie de bens públicos as terras devolutas. Em lição adicional, bem dominical “é aquele que não é nem necessário nem útil à fruição conjunta do povo nem se constitui em instrumento por meio do qual se desenvolve atuação estatal” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1057).

Conforme mencionado antes, fator determinante para a classificação de um bem público é a sua afetação à determinada utilidade pública. Os bens dominicais ora tratados pressupõem desafetação, uma vez que não atendem aos requisitos inerentes aos bens de uso comum do povo nem aos bens de uso especial. Essa desafetação, ressalta-se, pode ser formal e expressa, ou, ainda, de maneira implícita ou tácita (sem ato administrativo formal).

### *1.2.1.1 Terrenos de marinha e usos particulares*

No rol de bens públicos, incluem-se os terrenos de marinha e seus acrescidos, por pertencerem exclusivamente à União, nos termos do art. 20, inc. VII<sup>12</sup>, da Constituição Federal.

A definição do termo *terreno de marinha* é estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760/1946, diploma legal que dispõe sobre os bens imóveis da União, prescrevendo que são terrenos de marinha aqueles compreendidos pela faixa litorânea, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, a partir da linha da preamar média de 1831, abrangendo aqueles situados na orla marítima continental e os que contornam ilhas nas quais se faça sentir a influência das marés.

O artigo 20 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, traz a definição de *influência das marés*, como “oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano”.

Os terrenos de marinha, em regra, são inalienáveis, o que não é fator impeditivo à sua utilização por particulares ou por outros entes públicos, tanto por meio de aforamento quanto por ocupação. A diferença entre as duas modalidades é a seguinte: aforamento é “direito real, perpétuo, sobre coisa alheia pública, pelo qual o foreiro tem o domínio útil, permanecendo a União com o domínio direto” (AVAAD, 2014, p. 20); ocupação é uma “posse autorizada de terra pública federal”

---

<sup>12</sup> CF/1988: “Art. 20. São bens da União:  
VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; [...]”.

(AVAAD, 2014, p. 21), com a ressalva de que a União poderá, quando necessitar do terreno, promover sumariamente a sua desocupação e imitir-se na posse, nos termos do artigo 132 da Lei nº 9.760/1946.

Os terrenos de marinha há muito são objeto de reserva de domínio em favor do Estado, motivada por uma potencialidade de afetação que lhes é peculiar. Em tempos longínquos, a Ordem Régia de 1710 proclamava a ordem de que essas terras deveriam estar desimpedidas para qualquer serviço da Coroa e de defesa da terra, porquanto enxergava-se uma possível utilização desses bens para a construção de fortificações ou outras instalações militares de defesa – de modo que tal reserva de patrimônio remanesce até os dias atuais (MARQUES NETO, 2009, p. 139).

Esse potencial de aproveitamento não importa em termos de afetação obrigatória do terreno de marinha, ou seja, não precisam, necessariamente, estar destinados a alguma finalidade pública. Não obstante, comumente, essas áreas são destinadas ao desenvolvimento de alguma atividade da Administração Pública ou utilizadas de forma onerosa por particulares – motivo pelo qual estes bens são classificados como bens dominicais disponíveis. Atualmente, os terrenos de marinha são fonte de receita para a União, que pode conferir o direito de uso a particulares mediante contraprestação.

Os terrenos de marinha, é importante salientar, não se confundem com aqueles denominados *acrescidos de marinha*, estes considerados os terrenos “que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagos, em segmentos aos terrenos de marinha”, nos termos do artigo 3º do Decreto-Lei nº 9.760/1946. Os acrescidos de marinha podem tanto ter como origem o aluvião natural quanto a intervenção humana, caso da implantação de aterro sobre superfície marítima costeira. Tal como os terrenos de marinha, os acrescidos são considerados bens dominicais e passíveis de utilização por entes públicos ou por particulares.

### **1.2.2 É possível alienar um bem imóvel público?**

Os bens públicos, como mencionado, são em regra inalienáveis. Contudo, há situações excepcionais que tornam possível a alienação, desde que obedecidos os procedimentos legalmente estabelecidos. Assim, a alienação dos bens públicos é condicionada ao termo e à forma legalmente previstos.

Em se tratando de imóveis, especificamente, a alienação dos bens públicos só poderá ocorrer mediante autorização legislativa,

avaliação do bem e licitação, na linha do que prescrevem os artigos 17 e 19 da Lei nº 8.666/1993. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 948-949).

Ressalta-se que a obrigatoriedade de licitação para a alienação de bens públicos é mandamento constitucional, previsto no art. 37, inc. XXI, lugar onde o legislador originário fez referência à imposição de certame prévio.

Há de se salientar, ademais, o dissenso que existe acerca da constitucionalidade do requisito da autorização legislativa. Isso porque a Constituição Federal, no art. 188, §1º, prescreve a necessidade de autorização do Congresso Nacional para “a alienação ou a concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares”.

Tomando por base que a atual Carta Magna estabeleceu a necessidade de autorização legislativa somente para imóveis com significativa extensão territorial, não caberia à norma infraconstitucional ampliar essa exigência. Indo além, é de se consignar que a exigência de autorização legislativa para a gestão dos bens públicos é uma exceção, sendo regra a separação dos poderes e, por isso, deve ter sua aplicação restringida às hipóteses expressamente estabelecidas (MARQUES NETO, 2009, p. 306).

A Constituição de 1967 era mais generosa, ao dispor que “salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares”. Ou seja, à época da sua vigência, o rigor legislativo para alienação de imóveis públicos era substancialmente menor quando comparado à normativa contemporânea.

Não obstante a necessidade de respaldo legislativo, admite-se que a correspondente autorização para alienação de imóveis públicos seja dada de maneira implícita.

Com fulcro no ordenamento jurídico vigente, não há como falar em alienação de bem público sem uma visitação, ainda que breve, ao instituto da afetação.

Marçal Justen Filho (2014, p. 1053) concebe o instituto da afetação como “subordinação de um bem público a regime jurídico diferenciado, em vista à destinação dela à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive a sua inalienabilidade”.

A afetação pode decorrer da natureza do bem, de uma situação fática consolidada, ou, ainda, de ato administrativo que assim determinar.

A desafetação, por sua vez, pode ser compreendida como alteração do regime jurídico do bem público, materializada em:

[...] ato estatal unilateral, cuja formalização depende de autorização legislativa, por meio do qual o Estado altera o regime jurídico aplicável ao bem público, produzindo sua submissão ao regime de bem dominical. [...] O bem continua a ser público, mas deixa de ser aplicado para o desempenho das funções próprias do Estado (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1133).

Nota-se que a desafetação é ato imprescindível à alienação do bem público – mesmo que se revele na forma implícita ou tácita<sup>13</sup> – porquanto somente os bens dominicais, que não exercem uma função coletiva ou estatal específica são passíveis de alienação pelo poder público.

O Código Civil, embora diploma eminentemente ligado ao direito privado, prescreve em seus artigos 100 e 101 que os bens públicos de uso comum e de uso especial são inalienáveis, enquanto mantiverem a característica que lhes confere afetação; doutra banda, prescreve a alienabilidade dos bens dominicais, na forma da lei.

Dessas lições, depreende-se que os bens dominicais são passíveis de alienação, observada a sua desnecessidade para a regularidade da atividade estatal e para outras finalidades do Estado.

### *1.2.2.1 Procedimento de alienação de bem imóvel público*

Na seção anterior, verificou-se que os bens públicos não são categoricamente inalienáveis, mas dotados de *alienabilidade condicionada*, ou seja, podem ser alienados desde que cumpridos determinados requisitos. Superado este ponto, passa-se a explorar o procedimento que deve ser observado para que tal alienação ocorra, de acordo com as diretrizes legais em vigor.

Em resumo, as etapas para a alienação de bem imóvel público são as seguintes: (i) desafetação; (ii) autorização legal; (iii) procedimento licitatório; (iv) avaliação econômica do bem; e (v) existência de interesse público que justifique a operação. Adiante,

---

<sup>13</sup> Como exemplo de desafetação tácita pode-se citar um imóvel construído que serviu à determinada repartição pública e, posteriormente, essa repartição é transferida para outro prédio e este fica inutilizado. Embora não se verifique desafetação expressa ou formal no caso exposto, houve desafetação tácita, pois o imóvel deixou de cumprir uma função inerente às necessidades coletivas ou estatais.

analisar-se-á cada uma dessas etapas; lembrando que a maioria dos conceitos já foram tratados, motivo pelo qual não se repetirão neste ponto do estudo.

A desafetação é medida necessária para a alienação, tendo em vista que os bens afetados à determinada função pública são inalienáveis. Já se tratou anteriormente da desafetação e das razões pela qual ela é imprescindível à alienação do bem público. A desafetação pode ser formalizada tanto por lei quanto por ato infralegal, a depender do caso sob análise.

A autorização legal é um requisito controverso, conforme tratado antes, notadamente quando analisado sob a ótica da Constituição Federal e da atual legislação licitatória (Lei nº 8.666/1993). Desnecessária, então, é a repetição dos motivos que fundamentam essa divergência, apesar de a constitucionalidade da exigência de lei para a alienação de bens imóveis ser bastante questionável.

O procedimento licitatório é fundado em mandamento constitucional no tocante às alienações da Administração Pública (art. 37, inc. XXI<sup>14</sup>) e, portanto, inafastável do procedimento de alienação de bens públicos – exceto nos casos de dispensa de licitação previstos no art. 17, inc. I<sup>15</sup>, da Lei de Licitações. A licitação deverá ser realizada na

---

<sup>14</sup> CF/1988: “Art. 37. [...] XXI. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações** serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

<sup>15</sup> Lei nº 8.666/1993: “Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f*, *h* e *i*;

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

modalidade de concorrência, a qual será pormenorizada no fim desta seção.

Posteriormente, tem-se o requisito da avaliação prévia, de observância obrigatória na futura alienação, desde que esta seja onerosa.

É justificável a preocupação do legislador em estabelecer uma aferição do valor de mercado do bem a ser alienado, a fim de evitar uma venda a preço vil e conseqüente dilapidação do patrimônio público. A avaliação prévia é uma forma de preservação do princípio da economicidade que rege a Administração Pública (MARQUES NETO, 2009, p. 309).

O interesse público na alienação de bem imóvel público tem dimensão superior a todos os requisitos anteriores, ante a sua inafastabilidade, independentemente das peculiaridades da alienação. Contudo, isso não implica afirmar que a Administração Pública tenha a sua discricionariedade tolhida por completo, de modo que ainda remanesce uma margem de escolha acerca da alienação ou não do bem (MARQUES NETO, 2009, p. 309).

Em síntese, a decisão do administrador público de alienar determinado bem deverá ser sempre precedida de sério sopesamento entre a alienação e a manutenção do bem em seu patrimônio.

- 
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
  - f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
  - g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição;
  - h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
  - i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e

Por fim, cumpridos todos esses requisitos, a Administração Pública poderá alienar os seus bens desde que obedecidas as formas legais de transferência de domínio, ressalvada a usucapião.

### *1.2.2.2 Os terrenos de marinha se submetem ao mesmo procedimento?*

Os terrenos de marinha pertencem exclusivamente à União e, em regra, são inalienáveis. Contudo, lançando mão dos institutos da ocupação e do aforamento, a União pode ceder a utilização desses terrenos a particulares ou a outros entes da Administração Pública direta ou indireta.

Considerando o objeto deste estudo, há que se questionar se o domínio de terreno de marinha exercido por ente estatal é passível de alienação a particular e, em caso positivo, indagar qual o procedimento adequado para que ocorra a correspondente transferência do bem imóvel.

Primeiramente, é bom ressaltar que a alienação de domínio útil exercido por ente público a particular é possível e pode ser exercido tanto em regime de ocupação como em regime de aforamento.

O aforamento, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 650) consiste no “direito real de posse, uso e gozo pleno da coisa alheia que o titular (foreiro ou enfiteuta) pode alienar e transmitir hereditariamente, porém com a obrigação de pagar perpetuamente uma pensão anual (foro) ao senhorio direto”.

A inscrição de ocupação, por sua vez, é “ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, e que é outorgada pela Administração após analisada a conveniência e a oportunidade” (MARQUES NETO, 2009, p. 369).

Em ambos os institutos, o direito do foreiro ou ocupante é passível de transmissão, mediante procedimento da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Se a SPU autorizar a transferência do bem, considera-se que o ente público que detém o domínio poderá aliená-lo, desde que esteja quite com as suas obrigações perante a União.

Além disso, por ocasião da transmissão deve ser recolhido o laudêmio, que é uma taxa fixada em 5% (cinco por cento) sobre o valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias. O valor da taxa será repassado à União, conforme prescreve o artigo 3º do Decreto-Lei nº 2.398/1887.

O procedimento a ser adotado na transferência é semelhante ao da alienação da propriedade de bem imóvel, consistente em procedimento licitatório, na modalidade de concorrência. A conclusão

ora exposta é lógica: se o Estado pode alienar a propriedade de determinado bem imóvel – que é direito real amplo – por certo não deve enfrentar óbice em alienar o aforamento ou, ainda, a ocupação autorizada pela União, por serem direitos de patamar inferior ao direito de propriedade.

### 1.3 O QUE É FUNDAÇÃO PÚBLICA?

A presente seção objetiva tratar das fundações públicas, ante a necessidade de se delimitar e conceituar as suas funções para o desenvolvimento deste trabalho. Contudo, antes de adentrar a espécie pública das fundações, é mister proceder a uma visitação às fundações, quer públicas, quer particulares, para depois abordar as especificidades das fundações públicas.

Tomando emprestada a definição elaborada por Maria Helena Diniz (2013, p. 277), fundações, de modo geral, são consideradas:

[...] um acervo de bens livres de ônus ou encargos e legalmente disponíveis, que recebe da lei a capacidade jurídica para realizar as finalidades pretendidas pelo seu instituidor, em atenção aos seus estatutos, desde que religiosas, morais, culturais ou assistenciais.

É conhecido o antigo dissenso doutrinário acerca da possibilidade jurídica da existência de fundações públicas, contudo, entende-se que esta dúvida foi há muito sanada. Essa conclusão tem o respaldo do entendimento de consagrados doutrinadores pátrios que já admitiram a existência de fundações públicas.

A propósito, Miguel Reale (1969) foi defensivo ferrenho da existência de fundações públicas. O assunto também foi sacramentado em definitivo com o advento da Lei nº 7.596/1987, que acrescentou o art. 4º, inc. II, *d*, ao Decreto-Lei nº 200/1967, dispondo expressamente que a Administração Federal indireta compreende as fundações públicas.

Superada a questão da existência das fundações públicas, há outro entrave a ser explorado, consistente no seu regime jurídico: submeter-se-iam esses órgãos ao regime de direito público ou ao regime de direito privado? Sobre essa divergência, bastante explorada e ao mesmo tempo controvertida pela ótica doutrinária, um ponto essencial para o deslinde é a verificação da lei instituidora da fundação. O

diploma legal deve trazer em seu texto disposição referente ao regime jurídico ao qual se submeterá a fundação que está sendo instituída.

É corrente o entendimento de que as fundações públicas de direito privado não podem ser investidas de atributos privativos do Estado, embora se admita a sua existência. Há autores que fazem uma diferenciação entre as fundações de direito público e as autarquias, fundada na atividade desempenhada, ante o argumento de que as autarquias teriam funções atreladas à autoridade estatal enquanto as fundações desempenhariam funções culturais, de pesquisa e amparo, entre outras. Assim também entende Marçal Justen Filho (2014, p. 285).

Na sequência, passa-se a apreciar as particularidades da fundação pública, definida pelo citado autor como “pessoa jurídica de direito privado, instituída mediante autorização legislativa sob a forma de fundação, para o desempenho de atividades de interesse coletivo, destituídas de cunho econômico, mantida total ou parcialmente com recursos públicos” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 315).

Anota-se que o artigo 5º do Decreto-Lei nº 200/1967 trouxe definição semelhante à desenvolvida pelo doutrinador acima referenciado, tornando desnecessário transcrever a literalidade do dispositivo legal.

A primeira peculiaridade a ser ressaltada, no tocante à fundação pública, alude à característica de pessoa jurídica de direito privado – não obstante seja denominada de fundação “pública”, o que não desnatura a sua existência.

Nessa linha, embora a instituição da fundação só se opere mediante autorização legislativa, a sua criação segue as diretrizes impostas pela legislação civil porque se trata de pessoa jurídica de direito privado.

A atividade desenvolvida pela fundação pública deve ser passível de desenvolvimento por sujeito dotado de personalidade de direito privado, de modo que, impondo a natureza da atividade o regime de direito público, incabível é a concepção da fundação pública para tal.

A prestação de serviços públicos pela fundação pública é expressamente vedada, devendo, nesse caso, ser desempenhada por autarquia. Por outro lado, é indispensável que a atividade desenvolvida pela fundação pública cumpra determinado interesse coletivo, notadamente pela vinculação de bens e recursos públicos necessários à sua concepção.

Nessa toada, cabe a ressalva de que as fundações públicas de direito público – cujo traço distintivo já foi explorado – muitas das

vezes são, em sua essência, entidades autárquicas, pouco importando a denominação *fundação*.

Ressalta-se, novamente, que as atividades privativas do Estado não podem ser desempenhadas por fundações públicas, mas tão somente por autarquias. Entretanto, não raras vezes, existem autarquias erroneamente denominadas de *fundações*, pouco importando para a sua natureza jurídica esse traço meramente semântico (JUSTEN FILHO, 2014, p. 317).

### **1.3.1 O patrimônio de uma fundação pública é considerado bem público?**

Após efetivar a caracterização das fundações públicas – entendidas como instituições criadas por lei, submetidas ao regime de direito privado e que desempenham atividades não privativas do Estado –, passar-se-á a explorar aspectos relativos ao patrimônio, principalmente regras de gestão, alienação e administração dos bens pertencentes a estas fundações.

Anteriormente, distinguiu-se a classificação dos bens públicos entre os critérios objetivo e subjetivo. Neste ponto, essa distinção se mostrará importante para determinar o regime jurídico do patrimônio das fundações públicas, porquanto se referem a pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração Pública indireta.

No caso de fundações de direito público, os seus bens são reputados como públicos por conta do art. 41, inc. V, do Código Civil e, também, porque o destacamento de parte do patrimônio público para determinada fundação de direito público, o qual ficará afetado à atividade de interesse público desenvolvida pela entidade, é prudente que seja resguardado pelas disposições inerentes aos bens públicos (MARQUES NETO, 2009, p. 166-167). Nesse caso, não há maiores especificidades: os bens dessas entidades seguem todas as disposições inerentes ao patrimônio da Administração Pública direta.

A situação se modifica quando se trata de fundação pública de direito privado, considerando que, ao menos pelo critério subjetivo, os seus bens não seriam considerados públicos – os bens seriam titularizados por pessoa jurídica de direito privado. Por outro lado, para a constituição destas entidades é destacada parte do patrimônio público, com o fim de destiná-la à consecução de determinada atividade dotada de interesse coletivo por parte da entidade fundacional.

Diante desse contraponto, surge o questionamento acerca da natureza dos bens pertencentes às fundações públicas de direito privado e, principalmente, das regras que regem a sua administração e alienação.

Pelo critério subjetivo, os bens das fundações públicas de direito privado seriam considerados bens privados, devido à natureza da entidade que detém o domínio sobre eles. Alguns doutrinadores, como Edmir Netto de Araújo e Diógenes Gasparini, filiam-se a essa corrente. Entretanto, é inegável que para a constituição dessas fundações há um destacamento de patrimônio público para a sua constituição, destinado à consecução das atividades que a norma criadora da entidade determinar.

Nessa linha, não se entende como adequado que a fundação, apesar de sua natureza jurídica de direito privado, possa dispor livremente desses bens, pois se trata de bens destinados pela Administração Pública para a consecução das suas finalidades e, portanto, devem receber o mesmo tratamento dispensado aos bens públicos. Por outro lado, os bens que forem adquiridos pela fundação no decorrer da sua existência, mediante recursos próprios, ficam submetidos ao regime de direito privado e, desta forma, podem ser alienados livremente.

Cabe frisar que, não obstante os bens componentes da fundação pública – ainda que de direito privado, são afetados a uma finalidade de interesse público –, o Estado se vale desta espécie de entidade para promover a descentralização de determinada atividade de interesse público que lhe compete (DI PIETRO, 2008, p. 415).

Doutra banda, com fulcro na teoria finalista (objetiva), é possível fazer a seguinte inferência: se os bens destinados à constituição da fundação pública são atrelados ao desempenho de determinada atividade estatal, de algum modo acabam submetendo-se ao regime de direito público.

Assim é o entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, 169), ao registrar que:

A definição do regime jurídico a que se submetem os bens das fundações governamentais de direito privado instituídas pelo poder público (as quais, portanto, integram a Administração), e que seriam submetidos ao regime privado pelo critério subjetivo, podem, pelo critério funcional, estar sujeitos ao regime de direito público, ainda que parcialmente. Isto, contudo, quando a finalidade da fundação se contiver dentro de atribuições próprias ao Estado (for de interesse geral) e o

referido bem for imprescindível ao cumprimento destas finalidades.

Da lição colacionada, pode-se extrair dois requisitos básicos no que toca à submissão do patrimônio da fundação ao regime dos bens públicos: (i) a finalidade da entidade deve ser própria do Estado, ligada ao interesse público; e (ii) o bem objeto da análise deve ser imprescindível ao cumprimento das finalidades às quais a fundação se presta.

O art. 150, §2º, da Constituição Federal parece acolher o mesmo entendimento ao conceder imunidade tributária “às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes”. Ou seja, o patrimônio efetivamente afetado às atividades finalísticas da entidade goza de imunidade tributária, que é concedida reciprocamente entre os entes da Administração Pública.

Logo, depreende-se que os bens da fundação podem ser submetidos a regime público ou privado, a depender da sua utilização e do cumprimento das finalidades essenciais da entidade.

### **1.3.2 Forma de alienação de bem imóvel de fundação pública**

Superado o aspecto classificatório dos bens de titularidade das fundações públicas, precisamente daquelas submetidas ao regime de direito privado, passa-se a explorar o procedimento de alienação desses bens por parte da fundação.

A forma de alienação dos bens dependerá do regime ao qual a fundação está submetida, se de direito público ou de direito privado. Na seção anterior, explorou-se essa diferenciação, determinante para a eleição do procedimento adequado para alienação dos bens pertencentes a estas entidades.

Em um primeiro momento, é de suma importância registrar a evolução desse tema, no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente. Isso porque, sob a égide da Constituição de 1967, o entendimento sedimentado diferia do que hoje se tem na doutrina pátria. À época, as fundações públicas eram classificadas como “entidades paraestatais”, assim entendidas as “pessoas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado” (MEIRELLES, 1978), que nada mais

eram do que entes criados para o desenvolvimento de atividades de interesse público, mas não privativas do Estado.

As ditas entidades paraestatais gozavam de autonomia organizacional, que não acontecia na Administração Pública, desvinculando-se da rigidez que norteia os atos desta última. Tanto é assim que os funcionários das entidades paraestatais eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e pelas normas acidentárias e previdenciárias comuns, denotando um afastamento da regulação inerente ao funcionário público comum e, por consequência, uma marcante separação das regras administrativistas. É dizer, estas entidades são desprovidas dos privilégios conferidos à Administração Pública, exceto aqueles atribuídos pela lei que as instituiu e, em contrapartida, desfrutam de maior autonomia no desempenho de suas atividades.

O procedimento licitatório também era facultativo para essas entidades, só sendo obrigatório quando a lei que as constituiu assim dispusesse ou, ainda, por alguma normativa do regulamento interno da entidade. A própria Constituição de 1967 dispunha, no art. 163, §2º, que “as empresas públicas, as autarquias e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações”.

Em âmbito infraconstitucional, as normas de licitação foram reguladas pelo Decreto-Lei nº 200/1967 até 1986, quando foram revogadas pelo Decreto-Lei nº 2.300. Sob a égide do primeiro diploma legal, a licitação só era obrigatória para a “administração direta e autarquias”, excluídas as entidades paraestatais. Logo, é conclusiva a desobrigação dessas entidades de direito privado ao procedimento licitatório – por disposição constitucional e legal – até 1986, pelo menos.

Hely Lopes Meirelles (1978), em artigo datado da época – em sintonia cronológica com a legislação acima referida – deixa muito clara essa liberdade conferida às entidades paraestatais:

No consenso da doutrina e da jurisprudência pátrias não é exigível licitação nas entidades paraestatais, para qualquer de suas contratações. A regra é a *livre escolha de seus contratantes*, ou seja, a contratação direta com empreiteiros, fornecedores e adquirentes de seus bens e produtos. [...] O nosso direito legislado propicia a mais ampla liberdade às entidades paraestatais, eximindo-as totalmente de qualquer procedimento licitatório [...].

Considerando o principal objeto deste estudo, é fácil inferir que à época da alienação do imóvel conhecido como Ponta do Coral o ordenamento jurídico brasileiro não exigia a realização de licitação para a alienação de bens pertencentes a entidades paraestatais. Também, considerando que a Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor (Fucabem) era uma entidade paraestatal, precisamente uma fundação pública de direito privado, é inconteste que a não realização do procedimento licitatório para a alienação da área se daria em consonância com a normativa então vigente.

Agora, passa-se a fazer uma breve análise da questão sob a ótica da legislação atual, a fim de constatar se, ainda hoje, esse procedimento licitatório seria dispensado ou, do contrário, mostrar-se-ia necessário à contratação com a referida entidade.

Antes de adentrar a explanação, cumpre ressaltar que, em regra, os bens pertencentes às fundações públicas são considerados dominicais, nos termos do art. 99, parágrafo único, do Código Civil<sup>16</sup>, embora o dispositivo legal possua uma redação defeituosa.

A circunstância de a fundação pública tratar-se de pessoa jurídica de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, claramente denota uma atecnia. Se a pessoa jurídica é de direito público, submeter-se-á às regras de direito público e terá estrutura de direito público. Por outro lado, se for pessoa jurídica de direito privado, estará vinculada às regras gerais do direito civil. Não há como se conceber uma pessoa jurídica de direito público *com estrutura de direito privado*.

Na doutrina, a redação do dispositivo legal (art. 99 do Código Civil) também é criticada, sendo, ao mesmo tempo, alvo de “elogios à sua essência”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 930), por exemplo, defende que o legislador, com o parágrafo único, na verdade, quis dizer que serão considerados dominicais os bens das entidades da Administração Pública indireta que tenham estrutura de direito privado, salientando a impossibilidade de haver pessoa jurídica de direito público com estrutura de direito privado, uma vez que a estrutura é elemento fundamental para a caracterização da entidade como de direito público ou de direito privado.

---

<sup>16</sup> CC/2002: “Art. 99, Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.”

Entretanto, nem todos os bens das entidades administrativas submetidas ao direito privado são dominicais e, por decorrência lógica, considerados bens públicos. Isso porque, durante o exercício da sua atividade, a entidade poderá produzir e adquirir bens sob o regime privatista, os quais serão submetidos à normativa do direito privado (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1141).

Logo, a fundação pública de direito privado pode ser titular de bens públicos e particulares, a depender dos critérios de classificação, como mencionados anteriormente: (i) a finalidade da entidade; e (ii) o bem objeto da análise deve ser imprescindível ao cumprimento das finalidades da fundação. Cumpridos esses dois requisitos, pode-se falar que o bem é considerado público.

Não cabe maiores explicações no presente estudo acerca da alienação dos bens privados porque a legislação civilista é suficientemente clara e não há maiores complexidades na análise da questão. Em resumo, o direito real de propriedade sobre os bens particulares confere ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor do bem, livremente, nos termos do art. 1.228 do Código Civil.<sup>17</sup>

A única exigência formal para a alienação de determinado bem particular pertencente à fundação seria a lavratura de escritura pública, caso a avaliação do imóvel seja superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país, por conta do art. 108 do Código Civil.<sup>18</sup>

Por outro lado, tratando-se de bens públicos, a atual legislação administrativista exige procedimentos específicos – ao contrário da época em que fora alienada a Ponta do Coral, por exemplo, quando a Constituição Federal e o Decreto-Lei nº 200 dispensavam qualquer procedimento licitatório para tanto. O procedimento para alienação de imóvel público já foi tratado pormenorizadamente na seção 1.2.2.

#### 1.4 O QUE É PRESCRIÇÃO?

Em todo ramo do direito, o tempo exerce papel fundamental – tanto na esfera material quanto na processual –, subordinando os sujeitos

---

<sup>17</sup> CC/2002: “Art. 1.228. O proprietário tem a facultade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem injustamente a possua ou detenha.”

<sup>18</sup> CC/2002: “Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.”

das relações jurídicas aos seus efeitos. Anote-se que determinado direito não pode ser eternizado, devendo ser exercido pelo seu titular dentro de certo período, sob pena de não ser mais permitido exercê-lo. Os institutos da prescrição e da decadência atuam como limitadores temporais quanto à extinção de determinados direitos.

O presente trabalho, é importante registrar, dedicar-se-á à análise da prescrição, especificamente da *prescrição extintiva*, considerando que a *prescrição aquisitiva* é específica do instituto da usucapião e não guarda relação com o objeto ora em estudo.

Sílvio de Salvo Venosa (2008, p. 536) ensina que a prescrição extintiva “conduz à perda do direito de ação por seu titular negligente, ao fim de certo lapso de tempo, e pode ser encarada como força destrutiva”. Sendo assim, a prescrição tem a capacidade de extinguir direitos em face da inércia do seu titular.

Diferentemente do instituto da decadência, no qual há um perecimento do direito em si, a prescrição é uma limitação do direito de ação do seu titular, de maneira que o direito sobrevive à ação.

Pela concretude doutrinária que apresenta, toma-se a liberdade de transcrever a definição sedimentada de Clóvis Beviláqua (1980, p. 286) sobre a prescrição: “prescrição é a perda da ação atribuída a um direito, e de toda a sua capacidade defensiva, em consequência do não-uso delas, durante um determinado espaço de tempo”.

#### **1.4.1 Por que existe a prescrição?**

O instituto da prescrição é dotado de relevante interesse social na sua aplicação – não obstante uma equivocada ideia de injustiça o ronde – porque confere segurança jurídica às relações entre os sujeitos de direito. Não fosse esse mecanismo de estabilização das relações jurídicas, as partes jamais teriam segurança nos negócios que celebrassem, pois teriam que perquirir e desbravar eventuais inconsistências ocorridas há muito tempo, o que seria materialmente impossível diante do perecimento de materiais, ausência de registros, tempo despendido na busca, entre outras razões.

Nesse sentido, tem-se a explanação de Maria Helena Diniz (2013, p. 435):

Esse instituto (da prescrição) foi criado como medida de ordem pública para proporcionar segurança às relações jurídicas, que seriam comprometidas diante da instabilidade oriunda do

fato de se possibilitar o exercício da ação por prazo indeterminado.

A prescrição, portanto, é uma forma de sanção ao titular de direito que é negligente no seu exercício; é instituto que, ao mesmo tempo, estabiliza situação já consolidada no tempo.

Dentro desse tema, é importante consignar os requisitos propostos por Camara Leal (1978, p. 11-12) para configuração da prescrição: (i) existência de uma pretensão, que possa ser alegada em juízo por meio de uma ação exercitável; (ii) inércia do titular da ação pelo seu não exercício; (iii) continuidade da inércia durante um lapso temporal; e (iv) ausência de algum fato ou ato a que a lei confere eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva de curso prescricional.

#### **1.4.2 A prescrição se aplica aos contratos administrativos?**

Os atos administrativos têm funções variadas na consecução dos objetivos da Administração Pública. Uma vez realizados, é necessário que, por si sós, atinjam os objetivos a que são propostos, sob pena de não serem reputados eficazes. Não se pode dispensar o mesmo tratamento que é dado aos atos praticados por particulares aos atos administrativos e a razão é a seguinte: os atos administrativos têm força vinculante perante terceiros, ainda que editados unilateralmente pelo poder público.

Nessa linha, pode-se afirmar que os atos administrativos são dotados de presunção de legitimidade relativa quanto à sua regularidade, gerando efeitos *erga omnes*, autônoma e independentemente de confirmação ou convalidação por autoridade diversa daquela que o praticou (JUSTEN FILHO, 2014, p. 409).

A presunção de legitimidade do ato administrativo não abarca questões formais, imprescindíveis à sua validade e passíveis de exame probatório das prerrogativas que conferem ao agente público a competência para praticar determinado ato. É dizer: o agente público incompetente não pode invocar a presunção de legitimidade em seu favor, como forma de exigir o seu cumprimento pelo administrado.

Nas palavras de Marçal Justen Filho (2014, p. 410), para que se tenha presunção de legitimidade do ato administrativo, este “deverá apresentar um grau mínimo de aparência de perfeição, indicando o cumprimento das exigências e requisitos necessários à sua existência”.

Contudo, o ato administrativo pode conter vícios que acarretam a sua nulidade como, por exemplo, a alienação de um bem imóvel

público sem observância do procedimento licitatório legalmente previsto.

É importante ressaltar que a imprescritibilidade que garante os bens públicos é somente no sentido da *prescrição aquisitiva*, ou seja, não podem ser adquiridos mediante usucapião. Não se confunde essa noção de imprescritibilidade aquisitiva com a imprescritibilidade *extintiva* em favor da Administração Pública. É dizer: os atos irregulares praticados pela Administração Pública possuem um lapso temporal durante o qual é possível buscar o devido desfazimento do negócio jurídico, sob pena de, não o fazendo, estabilizar-se a situação irregular após o decurso desse prazo.

Exceção à regra exposta é o que dispõe o art. 37, §5º, da Constituição Federal, o qual prescreve que a legislação “estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Nota-se que as ações que visam tão somente ao ressarcimento dos prejuízos sofridos não são atingidas pelo fenômeno prescricional, podendo ser propostas a qualquer tempo, desde que comprovado o dano ao erário.

O constitucionalista José Afonso da Silva (2009, p. 673) trata bem do que chama de “princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos”, ao dispor em sua obra que:

*A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia do seu titular, é um princípio geral de direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu *ius persequendi*.*

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao apreciar Recurso Especial nº 730.790/SC, interposto pelo Ministério Público de Santa Catarina e relatado pela Ministra Rosa Weber, no qual se buscava a declaração de nulidade de alienação de imóvel público sem o devido procedimento licitatório exigido, manifestou-se sobre o instituto nos seguintes termos:

Entretanto, a ressalva constitucional (da imprescritibilidade) não se aplica ao caso, pois o feito diz com a declaração de nulidade de contrato de promessa de compra e venda de imóvel público (alienação sem licitação), e não de ação de ressarcimento (BRASIL, STJ, Resp. 730.790/SC, j. 15.05.2013).

Com essas anotações, resta claro – tanto na doutrina quanto na jurisprudência – que a prescrição também atinge o direito de ação da Administração Pública, ressalvada a exceção disposta no art. 37, §5º, da Constituição Federal, de modo que a máxima *dormientibus non succurrit ius* (o direito não socorre os que dormem) também é aplicável aos atos administrativos eivados de algum vício.

#### 1.4.2.1 A imprescritibilidade dos negócios jurídicos nulos

A aplicação do instituto da prescrição encontra divergências doutrinárias e jurisprudenciais quando o que se ataca é um ato nulo. Isto porque, o Código Civil de 2002 estabelece, em seu artigo 169, que “o negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo”.

Para a corrente mais conservadora (TARTUCE, 2012; VENOSA, 2008), o negócio jurídico nulo é insanável e, portanto, imprescritível. Este também é o entendimento perfilhado pelo Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, ao declarar que “a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça encontra-se consolidada no sentido de que, em se tratando de negócio jurídico alegadamente nulo, por simulação, não há sujeição aos prazos prescricionais” (BRASIL, STJ, AgInt no REsp 1577931, j. 20.05.2018)

De outro lado, pode-se colacionar pensamentos demonstrando que mesmo os atos jurídicos nulos se submetem aos prazos prescricionais.

Nesse sentido é a lição de Caio Mário da Silva Pereira (2005, p. 635):

Entre o interesse social do resguardo da ordem legal, contido na vulnerabilidade do negócio jurídico, constituído com infração de norma de ordem pública, e a paz social, também procurada pelo ordenamento jurídico, sobreleva esta última, e deve dar-se como suscetível de prescrição a faculdade de atingir o ato nulo.

O mencionado autor, com esse fundamento, acompanha o segmento da doutrina que sustenta que mesmo os atos nulos estão sujeitos ao instituto da prescrição.

Muito embora o posicionamento do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, o STJ também já manifestou concordância com esta corrente, ao decidir, em 2017, que “mesmo se tratando de ato administrativo nulo, não seria possível afastar o reconhecimento da prescrição de fundo de direito se decorridos mais de cinco anos entre o ato administrativo que se busca anular e a propositura da ação” (BRASIL, STJ, AgInt no AREsp 232.977, j. 21.03.2017; BRASIL, STJ, AgInt no AREsp 1.075.774, j. 15.08.2017)

Pablo Stolze Gagliano (2007, p. 390) entende que a ação declaratória de ato jurídico nulo é imprescritível, porém sustenta que os efeitos jurídicos dos atos nulos estão sujeitos ao prazo prescricional. Portanto, para este doutrinador, é possível, a qualquer momento, requerer que o Judiciário declare nulo determinado negócio jurídico, mas seus efeitos condenatórios estarão limitados pelo tempo.

Caso, no entanto, venha-se a adotar a linha mais conservadora, o negócio jurídico poderá ser declarado nulo, quando: celebrado por pessoa incapaz; for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto; o motivo determinante, comum a ambas as partes, for ilícito; não revestir a firma prescrita em lei; for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade; tiver por objetivo fraudar lei imperativa; e a lei taxativamente o declarar nulo, ou proibir-lhe a prática, sem cominar sanção.

Por fim, é importante ressaltar que, sendo declarado nulo o negócio jurídico, as partes deverão retornar ao estado anterior, obrigando, por exemplo, em uma operação de compra e venda, aquele que vendeu, a devolver a quantia recebida ao comprador (DINIZ, 2009, p. 559).

### **1.4.3 Qual o prazo prescricional para anular a venda de um imóvel público?**

Superada a análise acerca da aplicação do instituto da prescrição aos negócios entabulados pela Administração Pública, quando se concluiu que estes estão sujeitos à ocorrência de prescrição, com exceção das ações que visam à reparação de danos ao erário ou nos casos de negócios jurídicos declarados nulos, passa-se a explorar o prazo prescricional adequado para declaração de nulidade de negócio

celebrado pela Administração Pública, caso se constate, posteriormente à sua concretização, a existência de vício insanável.

Em qualquer caso que se pretenda a anulação de ato administrativo, há que se fazer uma ponderação acerca dos efeitos que eventual decretação de nulidade ou revogação do ato causará na esfera jurídica de terceiros de boa-fé.

Na seara jurídica brasileira, são dois os meios de atacar ato administrativo que se repute lesivo ao patrimônio público: a ação popular e a ação civil pública – ambas constitucionalmente asseguradas.

A ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão que deseje anular, fundamentadamente, ato lesivo nos termos do art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição Federal, conforme abaixo transcrito:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

José Afonso da Silva (2009, p. 462) define a ação popular da seguinte maneira:

[...] trata-se de um remédio constitucional pelo qual *qualquer cidadão* fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição [...]. Sob esse aspecto é uma *garantia constitucional política*.

A ação civil pública se presta à defesa de interesses difusos e coletivos, cumprindo ao Ministério Público promovê-la, de acordo com o que prescreve o art. 129, inc. III, da Carta Magna:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...].

Sobre a ação civil pública, toma-se emprestada a correta definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 972-973) para o instituto:

A ação civil pública – a que alude o art. 129, III, da Constituição, reportado à competência do Ministério Público para promovê-la – é um instrumento utilizável, cautelarmente, para evitar danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou, então, para promover a responsabilidade de quem haja causado lesão a estes mesmos bens.

O prazo prescricional da ação popular está expressamente estampado na Lei nº 4.717/1965, conforme a redação do art. 21, o qual determina que a ação popular prescreve em cinco anos. Não há, todavia, previsão legal para o prazo prescricional da ação civil pública, motivo pelo qual o STJ acabou por aplicar, por analogia, a prescrição quinquenal da ação popular à ação civil pública (BRASIL, STJ, Resp nº 1.473.846, j. 21.02.2017).

#### **1.4.4 Ato jurídico perfeito (*tempus regit actum*)**

Ao estudar determinada situação sob o aspecto legal, é imprescindível delinear o contexto no qual está inserida, analisando, em primeiro lugar, a época em que se consolidou para, depois disso, eleger a legislação aplicável ao caso. É o que se chama no direito de princípio do *tempu regit actum*, expressão latina que pode ser traduzida como “o tempo rege o ato”, ou seja, aplica-se ao ato a legislação vigente no tempo em que se operou.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro positivou esse princípio no seu art. 6º, ao definir, no §1º, o conceito de ato jurídico perfeito como aquele “já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”, devendo a lei superveniente respeitar essa situação. Indo além, a Constituição de 1967 já previa, no art. 150, §3º, que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, mandamento que foi replicado como cláusula pétrea na Constituição de 1988, no art. 5º, inc. XXXVI. Sendo assim, tal disposição não se sujeita a modificações do poder constituinte derivado.

A propósito, ato jurídico perfeito é “aquele que se consumou durante o império de norma vigente ao tempo que se efetuou” (VENOSA, 2008, p. 117). Portanto, em regra, as leis devem ter efeitos

futuros e não retroativos aptos a modificar situação consolidada sob normativa anterior.

Nota-se, portanto, que o ato jurídico perfeito é umbilicalmente ligado à noção de segurança jurídica, a qual, conforme ilustra José Afonso da Silva (2009, p. 433), consiste na “certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar, ainda quando tal norma seja substituída”.

Portanto, os negócios entabulados sob a égide de determinada legislação devem ser interpretados e julgados conforme a norma vigente à época; não fosse assim, toda situação jurídica consolidada sofreria uma reviravolta a cada inovação legislativa que regulasse questões semelhantes.

A ressalva deste tema é essencial para a análise a ser promovida no Capítulo 3, pois os atos praticados na operação de compra e venda da área da Ponta do Coral ocorreram na vigência de legislações anteriores, algumas não mais existentes e outras, possivelmente, apresentam conflito com as atuais.

Então, para a análise da regularidade e da legalidade da venda da área da Ponta do Coral é essencial identificar qual a legislação e qual o entendimento jurídico que era válido à época da realização do ato.



## **2 O IMPASSE DA PONTA DO CORAL: COMPREENDENDO A GÊNESE, AS FORÇAS ENVOLVIDAS E O PONTO DE CONFLITO**

Antes de adentrar o conteúdo deste capítulo, que terá por objetivo analisar, modo geral, o histórico de uso e ocupação da Ponta do Coral, para que se compreenda a razão do impasse hoje existente e o que motiva debater a legalidade da venda promovida pela Fucabem, considera-se prudente situar, brevemente, a área alvo de estudo.

A Ponta do Coral é um acidente geográfico, que avança sobre o mar, localizado no bairro Agrônômica, região central da cidade de Florianópolis, do estado de Santa Catarina. O seu acesso é feito pela avenida Beira-Mar Norte, no trecho denominado avenida Irineu Bornhausen, próximo ao Bar Koxixo's. (Figuras 1 e 2)

Com recorte não uniforme, a Ponta do Coral pode também ser descrita como um terreno ao nível do mar, medindo aproximadamente<sup>19</sup> 15.000,00m<sup>2</sup>, com sua porção frontal e laterais banhadas pelo mar e com fundo recortado por uma avenida intraurbana e por um passeio destinado ao lazer da população local, conforme demonstrado nas seguintes figuras.

---

<sup>19</sup> Dimensão extraída das matrículas dos imóveis que constituem a Ponta do Coral, analisadas no capítulo 03.

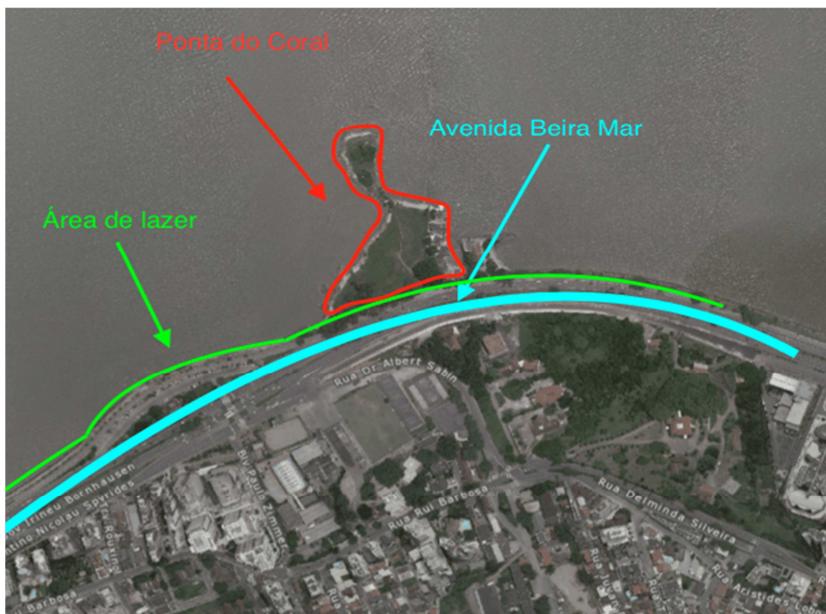
**Figura 1** – Localização geográfica da Ponta do Coral



Fonte: Google Maps (2018)

Ilustração: Elaborada pelo autor

**Figura 2** – Ponta do Coral: vista aérea e pontos de acesso



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, Geoprocessamento (2016).

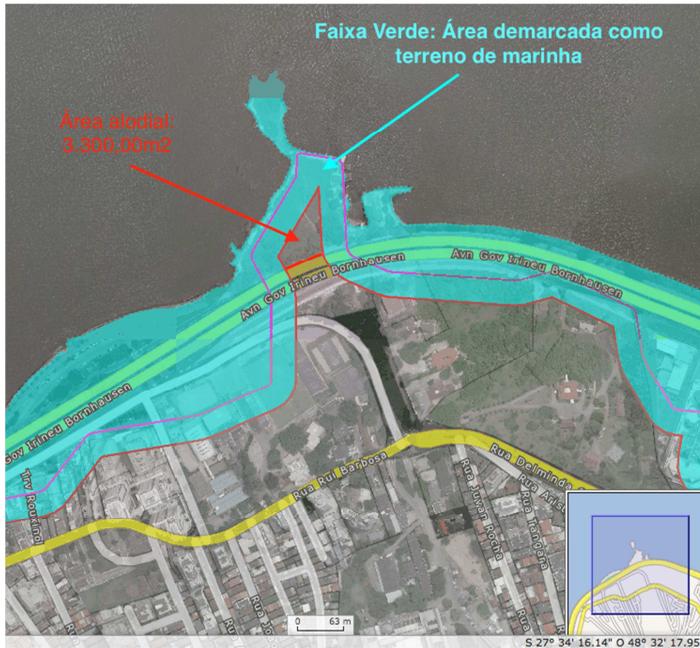
Ilustração: Elaborada pelo autor, a partir da imagem extraída da fonte indicada.

A localidade, inicialmente, era conhecida como Ponta do Recife. A denominação alterou-se posteriormente por proposição do Padre João Alfredo Rohr, que, ao promover pesquisas, identificou espécimes de corais no local. A partir de então passou a ser chamada de Ponta do Coral (HAAS, 2011).

Em um primeiro momento, a mencionada denominação era utilizada para referenciar apenas a ponta do terreno (a ilha). Após a construção da avenida Beira-Mar Norte (década de 1980), o nome Ponta do Coral começou a ser utilizado para identificar a área destacada na Figura 2, sendo assim reconhecida até o presente.

A Ponta do Coral é, atualmente de domínio privado, sendo parte da área titulada sob o regime de aforamento (terras de marinha) e parte com o título de propriedade privada. Os limites da área de marinha e da área alodial (propriedade privada) podem ser visualizados no mapa apresentado a seguir (Figura 3), extraído do site de geoprocessamento da prefeitura do município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina.

**Figura 3** – Ponta do Coral: delimitação da área de marinha e alodial



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, Geoprocessamento (2016).

O imóvel não registra nenhuma atividade ou ocupação por seu atual titular, muito embora este venha demonstrando o interesse em empreender no local. A área, por conseguinte, encontra-se degradada e insegura, sendo frequentada rotineiramente por usuários de drogas e para a prática de atividades ilícitas (AMBIENS, 2014, p. 8). Além disso, acumula lixo, esgoto e barracos, conforme imagens extraídas do relatório ambiental produzido para o local. (Figura 4)

**Figura 4** – Ponta do Coral: condições do local



Fonte: AMBIENS (2014).

Em sua extrema leste, a Ponta do Coral é ocupada por rancho de pescadores, em razão de atividade de pesca artesanal ali desenvolvida, e pela Associação dos Pescadores da Ponta do Coral, conforme se pode visualizar na Figura 05 apresentada a seguir.

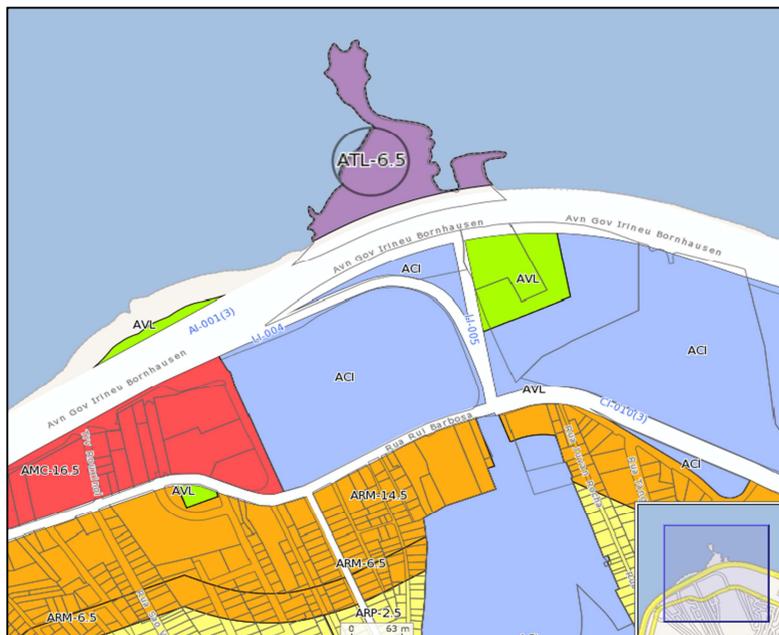
**Figura 5** – Ponta do Coral: uso e ocupação



Fonte: Google Maps (2018).

No plano urbanístico, a Ponta do Coral é classificada como “Área Turística e de Lazer”, de gabarito 6.5 (ATL – 6.5), o que possibilita o uso privado (atividade hoteleira) de baixo impacto ambiental, porém a vocaciona ao uso coletivo, conforme o Plano Diretor da cidade (2014). (Figura 6)

**Figura 6 – Ponta do Coral: zoneamento**



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, Geoprocessamento (2016).

Nesse aspecto, é importante registrar que até o advento do Plano Diretor de Florianópolis, de 2014, a Ponta do Coral era classificada como Área Turística Exclusiva-2 (ATE-2) e Área de Incentivo à Hotelaria (AIH) (MPB Engenharia, 2012, p. 33), o que permitia a execução de empreendimento imobiliário hoteleiro de grande porte.

Com o advento do atual Plano Diretor de Florianópolis (Lei Complementar nº 482/2014), que trouxe premissas do desenvolvimento sustentável, parâmetros de índices construtivos e taxas de ocupação compatíveis com a paisagem natural e cultural da cidade, prestigiando o direito de vizinhança, o meio ambiente e a mobilidade, a oferta de infraestrutura, com padrões de desenvolvimento que estimulem o convívio e considerem fatores estéticos, o potencial construtivo da localidade da Ponta do Coral foi reduzido.

## 2.1 BREVE HISTÓRIA DO USO E DA OCUPAÇÃO DA PONTA DO CORAL

Na linha mestra desenhada para a compreensão e os rumos do presente estudo, é essencial que a história do uso e das ocupações da área da Ponta do Coral seja contextualizada.

O impasse hoje existente tem direta relação com o passado, pois o que se estabelece na Ponta do Coral é consequência das dinâmicas de usos ali estabelecidas, conforme se verá adiante.

A história da Ponta do Coral pode ser descrita de inúmeras formas. Durante o último século, a área foi palco de vários interesses, usos e ocupações, e a história pode ser contada a partir de cada momento ou para cada momento.

Aqui, a intenção é contar a história focando em períodos e fatos relevantes, que promoveram as caracterizações e as modificações de seus usos e ocupações, e que contribuíram para a situação de impasse hoje existente.

Ressalte-se que o problema, adiante aprofundado, não decorre unicamente das ocupações da área, mas inflado por consequência das modificações do centro da cidade de Florianópolis, que impactaram urbanisticamente a localidade. Portanto, entender a história de uso e de ocupações da Ponta do Coral faz parte da montagem deste quebra-cabeça, que permitirá dissecar atos e fatos no objetivo de conduzir este trabalho para os pontos essenciais à análise realizada no terceiro capítulo.

A história de usos e de ocupações da Ponta do Coral se divide em cinco principais períodos: (i) período de defesa da ilha; (ii) período dos usos privados e das chácaras; (iii) período do uso econômico; (iv) período do uso social; e (v) período do impasse.

Com essa abordagem, entende-se que será possível perceber que esses cinco períodos foram os responsáveis por moldar a história de usos e de ocupações da Ponta do Coral, entabulando uma espécie de ciclos, interligados, em razão das atividades ali realizadas. Além disso, pretende-se desvendar aspectos específicos das transferências das posses e dos títulos de propriedade e aforamento – objeto de análise no capítulo seguinte –, após o devido corte temporal na investigação, com base na análise do histórico de uso e ocupação, como mencionado.

### **2.2.1 O período de defesa da ilha – século XVIII**

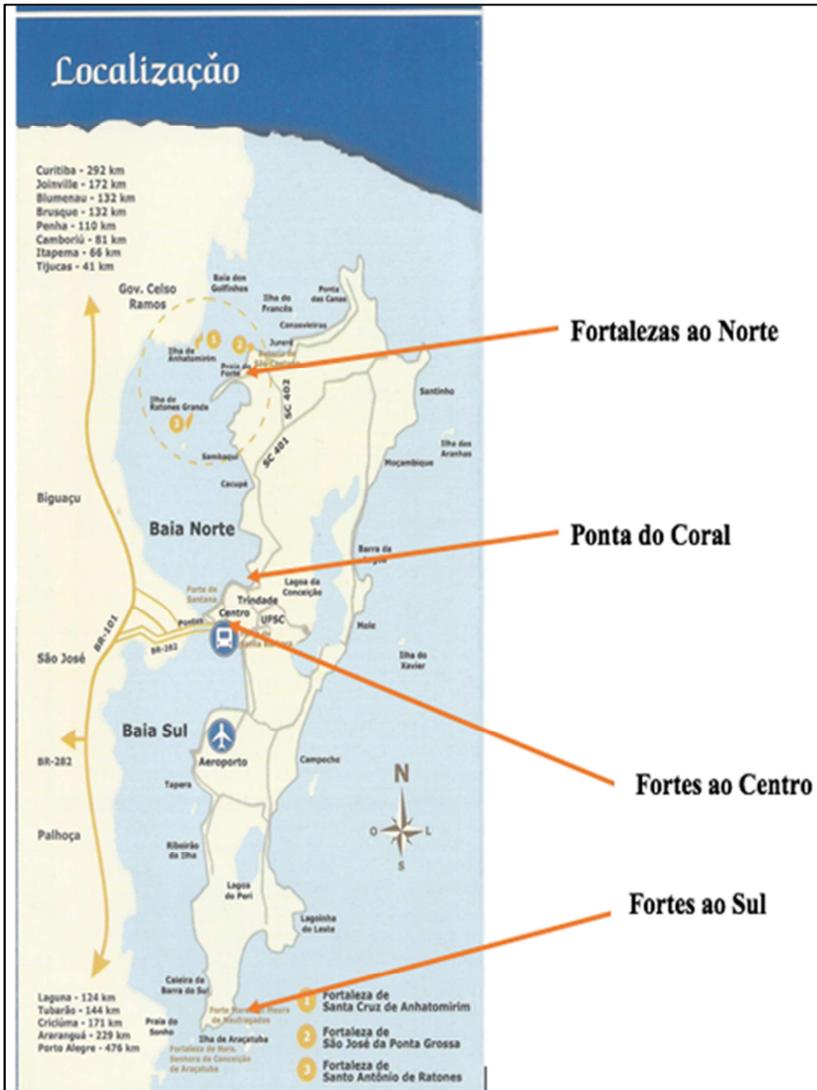
A história de usos e ocupações da Ponta do Coral tem início no período do século XVIII, pois é este o passado mais antigo que se tem relatos concretos de seu uso. Antes desse tempo, não foram encontradas menções ou relatos que caracterizem a área ou a pontuem com destaque.

Mesmo nesse período, as menções ao local são breves passagens de historiadores e pesquisadores.

Na história da Ilha de Santa Catarina, na época dos portugueses (século XVIII), a cidade era protegida, especialmente, por um sistema de defesas baseado de fortificações (TONERA, 2005, p. 2).

Ao Norte, a baía (área entre a Ilha e o continente) era acautelada pelas fortificações nas localidades de Anhatomirim (Fortaleza da Santa Cruz de Anhatomirim), Ponta Grossa (São José da Ponta Grossa) e Ratonos (Fortaleza de Santo Antônio de Ratonos). Ao Sul, a ilha era guarnecida pela Fortaleza de Nossa Senhora da Conceição de Araçatuba e pelo Forte Marechal Moura de Naufragados, geolocalizados na Figura 7. Estas fortificações tinham como objetivo controlar a entrada na baía da ilha.

Figura 7 – Fortificações de defesa da ilha



Fonte: UFSC, Localização de fortalezas ([s.d.]).

Entre os anos 1762 e 1763, o engenheiro militar tenente-coronel José Custódio de Sá e Faria, do Real Corpo de Engenheiros, foi encaminhado à Vila de Nossa Senhora de Desterro (anterior

denominação de Florianópolis) para avaliar a eficiência do sistema de defesa da ilha. Nesta avaliação, concluiu que o sistema de defesa necessitava de melhorias, pois, caso ultrapassadas as fortalezas situadas ao Norte pelo invasor, a Vila de Nossa Senhora do Desterro ficaria sem defesa e fragilizada (SARTORI, 1999). Essa apontada fragilidade impulsionou a construção do Forte de Santana do Estreito, na ponta da ilha, região mais próxima ao continente, hoje situado na parte insular, abaixo da Ponte Hercílio Luz.

Mas, afinal, qual é a relação da Ponta do Coral com o sistema de defesa da Ilha de Santa Catarina?

Rita de Cassia Lopes Haas (2011, p. 19) relata que a Ponta do Coral seria parte da melhoria do sistema de defesa da ilha do século XVIII, constando na histografia da cidade.

Precisamente, por sua posição geográfica, a Ponta do Coral seria um posto de vigia para as localidades de Saco de Sambaqui e de Saco Grande, refúgio a ser utilizado pela Coroa Portuguesa caso embarcações estrangeiras ultrapassassem as defesas das fortalezas de Anhatomirim, Ponta Grossa e Ratores (WOLF, 2000, p. 4).

Historiadores e pesquisadores descrevem, no entanto, que não subsistem vestígios da existência do mencionado “posto de vigia” (TONERA, 2005, p. 2).

Após o ano de 1777, com a invasão espanhola na Vila de Desterro, que levou o sistema de defesa ao descrédito, as fortificações perderam importância e com o passar dos anos deixaram de servir ao propósito inicial (JANUÁRIO, 2013, p. 33).

Com esse relato, desvenda-se o primeiro período da existência da serventia da Ponta do Coral. Porém, diante do insucesso do sistema de defesa da ilha, por meio de fortificações, que culminou no desuso do posto de vigia, a Ponta do Coral se tornou uma área livre à ocupação por terceiros.

### **2.2.2 O período dos usos particulares e das chácaras – 1800 a 1930**

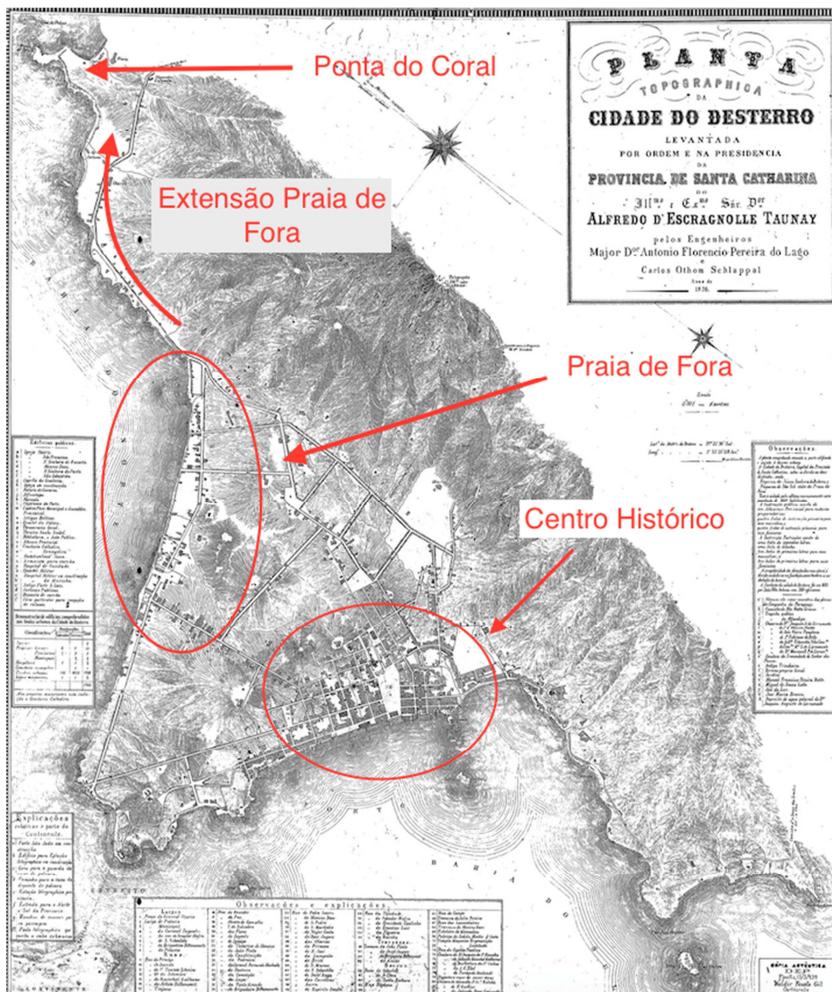
No fim do século XVIII e início do século XIX, com o declínio do sistema de defesa da ilha implantado pela Coroa Portuguesa, como relatado linhas atrás, a localidade da Ponta do Coral perde destaque e sofre modificações no seu uso.

No século XIX, por ser um local distante do centro da cidade, a região passou a ser utilizada exclusivamente por habitantes locais, para suas respectivas moradias, conforme relato do historiador Oswaldo Rodrigues Cabral (1972, p. 18,19, 36).

Virgílio dos Reis Varzea (1984, p. 45) corrobora a questão da distância da Ponta do Coral como local longínquo do centro da cidade, existindo apenas pequenas habitações esparças “aqui e ali”, edificadas à beira-mar.

O mapa topográfico apresentado a seguir (Figura 08), elaborado em 1876, ilustra adequadamente a descrição da ocupação da Vila de Desterro, cuja concentração se dá no centro histórico. A Praia de Fora aparece em destaque, com algumas edificações (chácaras) e, na continuidade, à noroeste (canto superior esquerdo), a Ponta do Coral aparece quase sem ocupações, tal como descrito pelos historiadores.

**Figura 8** – Mapa topográfico de 1876 da Cidade do Desterro



Fonte: Fortalezas, Forte de Santana do Estreito ([s.d.])

Com o destacamento da Praia de Fora (local hoje conhecido como Beira-Mar Norte), em razão de suas belezas naturais e de similaridades com o bairro Botafogo do Rio de Janeiro, inúmeras chácaras surgiram na localidade para acomodação da aristocracia desterreense (VARZEA, 1984, p. 41). Com o tempo, as áreas ocupadas avançaram até os limites da Ponta do Coral (continuidade da Praia de Fora).

Essa configuração espacial é também um reflexo do incremento econômico da cidade de Desterro, a partir do desenvolvimento da atividade portuária na segunda metade do século XIX, provocando o zoneamento da cidade em razão das classes sociais que passaram a se destacar (SANTOS, 2009), levando os mais ricos a ocupar terrenos ao Norte do então centro urbano, para a construção de chácaras e casas de campo e de veraneio, nas imediações da Ponta do Coral (JUSTEN, 2017, p. 182).

Em uma ligeira observação dos registros imobiliários da década de 1930 (ver Capítulo 3), verifica-se que a localidade da Ponta do Coral foi efetivamente ocupada por particulares, que detinham grandes pedaços de terras, equivalentes aos terrenos de chácaras. Por exemplo, o Sr. Américo Silveira D'Avila era detentor de um terreno com área aproximada de 6.000m<sup>2</sup>, que fazia frente com a rua Rui Barbosa e fundos com o mar (FLORIANÓPOLIS, 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição 2.442, Livro 3-C, fl. 6, certidão expedida em 2018). De igual maneira, a Sra. Amancia Beatriz de Carvalho Costa era possuidora de um terreno, com extensão de 88,4m de frente para a rua Rui Barbosa e fundos com o mar (FLORIANÓPOLIS, 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição 1.776, Livro 3-B, fl. 151, certidão expedida em 2018).

Um dos terrenos da localidade pertencia à Cia Carris Urbanos e Suburbana de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição 1744, Livro 3-B, fl. 125, certidão expedida em 2018), empresa responsável pela exploração do serviço de bonde urbano da capital. O local foi utilizado para instalação da estação de embarque e desembarque do bairro Agrônômica.

Ao relatar o serviço de transporte urbano em Florianópolis nas décadas iniciais de 1900, André Luiz Santos (2009) destacou que as linhas do serviço de transporte serviam especialmente para atender a comerciantes e políticos mais importantes, levando-os a arrabaldes abastados, como Praia de Fora, Mato Grosso, até a Agrônômica. Esse relato confirma que a localidade próxima à Ponta do Coral foi efetivamente ocupada por chácaras de famílias mais abastadas, antes de se tornar uma área pertencente ao Estado.

Esses terrenos e outros (descritos no Capítulo 3), constituíam a área global, posteriormente ocupada pela Fucabem. Nesta época, Ponta do Coral (ou Ponta do Recife) era a denominação utilizada para identificar especificamente a ponta mais ao extremo desta área global (ilhota), como descrito no início deste capítulo.

Os últimos ocupantes que fizeram uso da Ponta do Coral como local de chácaras e moradia que se tem registro foram os Senhores. Victor Gevaerd e, na sequência, João Batista Sabino. Até 1915, Victor Gevaerd e sua esposa ocuparam o terreno onde hoje está localizada a Ponta do Coral, quando então o venderam para o Sr. João Batista Sabino (WOLF, 2000, p. 8).

Nos registros dessa época não fica clara a exata dimensão das terras ocupadas pelos Sr. Victor Gevaerd e, na sequência, por João Batista Sabino, mas apenas a sua localização, que pode ser aferida e confirmada mediante análise dos registros imobiliários atuais, regredindo à data das ocupações do Sr. Sabino (FLORIANÓPOLIS, 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição 198, Livro 3-A, fls. 337-338, certidão expedida em 2018). A delimitação da área surgiu, posteriormente, por ocasião da venda do imóvel pela Standart Oil (FLORIANÓPOLIS, 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 10.391, certidão expedida em 2018).

A ocupação e a caracterização desta área como de chacara estende-se até 1930, data em que o Sr. Sabino vende o imóvel para a Standard Oil, empresa que foi obrigada a se deslocar para aquela localidade, em virtude do crescimento e da expansão do centro urbano da Florianópolis, onde não era mais autorizada a instalação da atividade por ela desenvolvida (HAAS, 2011, p. 31).

Desse período, extrai-se como fato relevante a utilização da localidade da Ponta do Coral por particulares, que passa a ser a referência para as demais transações e transmissões até os dias atuais.

### **2.2.3 O período do uso comercial e da estadualização da área – 1930 a 1940**

No início do século XX, o centro urbano da cidade de Florianópolis começa a se desenvolver e (VAZ, 2016) são promovidos investimentos na área de saneamento, construção de novas infraestruturas urbanas, avenidas, redes de água e de iluminação pública, entre outros (SANTOS, 2009). Trata-se de um período marcado pela introdução de novos meios de transporte, como o automóvel, que trouxe consigo a chegada de empresas de combustíveis automotivos (HAAS, 2011, p. 30).

Por tal razão, o prefeito da época (Heitor Blum), buscando prevenir a população dos riscos decorrentes das atividades de fornecimento de combustíveis, realizadas no centro da cidade, baixa, em

1929, a Resolução 624<sup>20</sup>, para regulamentar a localização de depósito de inflamáveis na cidade Florianópolis para distância superior a 500 (quinhentos) metros do centro urbano.

Com essa normativa, a Prefeitura acaba por obrigar a Standard Oil Company do Brazil, companhia recém-chegada ao município de Florianópolis, com o objetivo de promover a comercialização de combustível automotivo, a buscar alternativas para a instalação do depósito dos seus produtos.

A Standard Oil necessitava de terreno não atingido pela restrição e onde pudesse dar acesso aos barcos que descarregavam os combustíveis, bem como tivesse fácil acesso ao centro da cidade. Assim, seguindo orientações da Capitania dos Portos, navegadores e barqueiros, a empresa elegeu a Ponta do Coral como o local adequado para instalar o seu novo depósito (WOLFF, 2000, p. 11).

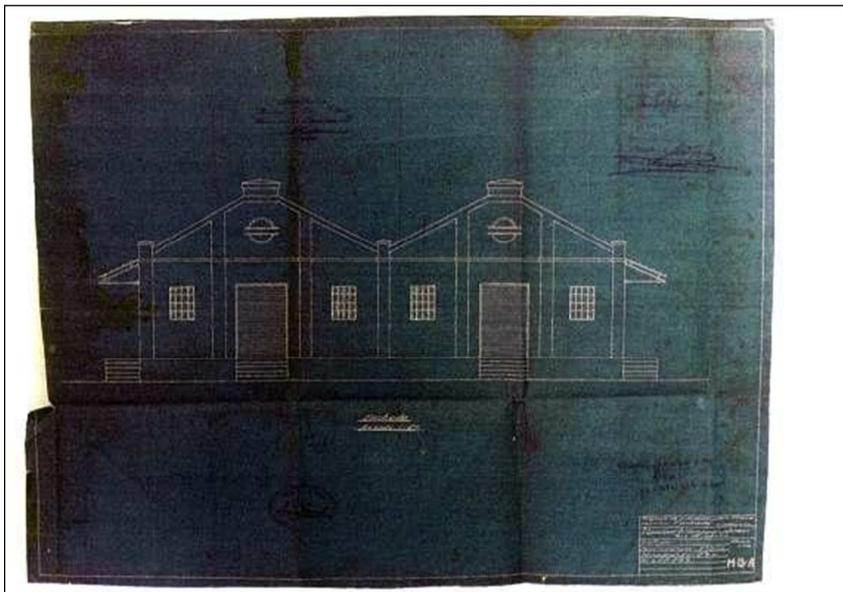
Feita a escolha, a Standard Oil requereu<sup>21</sup> autorização da Prefeitura para a instalação de seu depósito de combustíveis naquele local (Ponta do Coral), recebendo, por meio da Resolução nº 641, de 1929, a devida autorização para a executar o projeto pretendido. (Figura 9)

---

<sup>20</sup> Resolução nº 624 de 1929: “[...] só é permitido no perímetro urbano depósito de inflamáveis etc., em local determinado pela Prefeitura.” Apud (SILVA, 2016).

<sup>21</sup> Requerimento nº 467 de 28/10/1929. Apud (SILVA, 2016).

**Figura 9** - Planta do depósito da empresa Standard Oil, aprovado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, em 1929



Fonte: Apud WOLF (2000, p. 10).

Com a autorização em mãos, a Standard Oil adquire do Sr. Sabino um terreno de frente para o mar, com 1.500m<sup>2</sup> de dimensão, reconhecida à época como Ponta do Recife (ilhota da Ponta do Coral).

Em janeiro de 1930, a localidade da Ponta do Coral inaugura uma nova fase: de utilização para exploração de atividades comerciais.

Com a aquisição da área, a Standard Oil introduz novas características para o local, com a construção, em um primeiro momento, de depósitos de combustíveis, trapiche, guindastes e demais equipamentos essenciais à atividade da empresa, todos edificados na ilhota da Ponta do Coral. Na sequência, iniciou-se a construção dos acessos (estradas) entre a cidade e o depósito, para dar vazão aos combustíveis que eram descarregados e depositados na Ponta do Coral (HAAS, 2011, p. 33-34).

Em razão do contínuo desenvolvimento acelerado da cidade de Florianópolis, que agora contava com automóveis como meio de locomoção, permitindo que os espaços da cidade fossem mais explorados, utilizados e ocupados, a Ponta do Coral, em pouco tempo, inseriu-se dentro do perímetro urbano, obrigando o Prefeito Mauro

Ramos, em 1937, a impedir a continuidade das atividades da Standard Oil no depósito da Ponta do Coral, já em 1938 (HAAS, 2011, p. 34).

Muito embora tenha sido breve o período de atividades da Standard Oil na Ponta do Coral, esta fase é importante porque reforça o conjunto probatório no sentido de demonstrar os vários tipos de uso e de ocupação da área, seus ocupantes, transmitentes e as intervenções realizadas. A partir destes elementos são extraídas as informações necessárias para a análise realizada no Capítulo 3, relativamente à legalidade da venda promovida pela Fucabem.

O período marca também a transformação das características da localidade, que deixa de ser um espaço de natureza preservada para se transformar em local edificado e com modificação da natureza e da paisagem na ilha da Ponta do Coral, a partir da edificação do depósito de combustíveis e dos equipamentos para a operação da atividade da Standard Oil.

A figura 10, apresentada a seguir, datada de 1938, dá a exata dimensão, em termos de tamanho e extensão, da ocupação do centro da cidade e da proximidade que adquiriu da Ponta do Coral. Demonstra também a descaracterização da Ilhota, onde se situaram os depósitos da Standard Oil e de seu entorno, já apresentando alguns loteamentos de espaço, ocupados por edificações, estradas e residências.

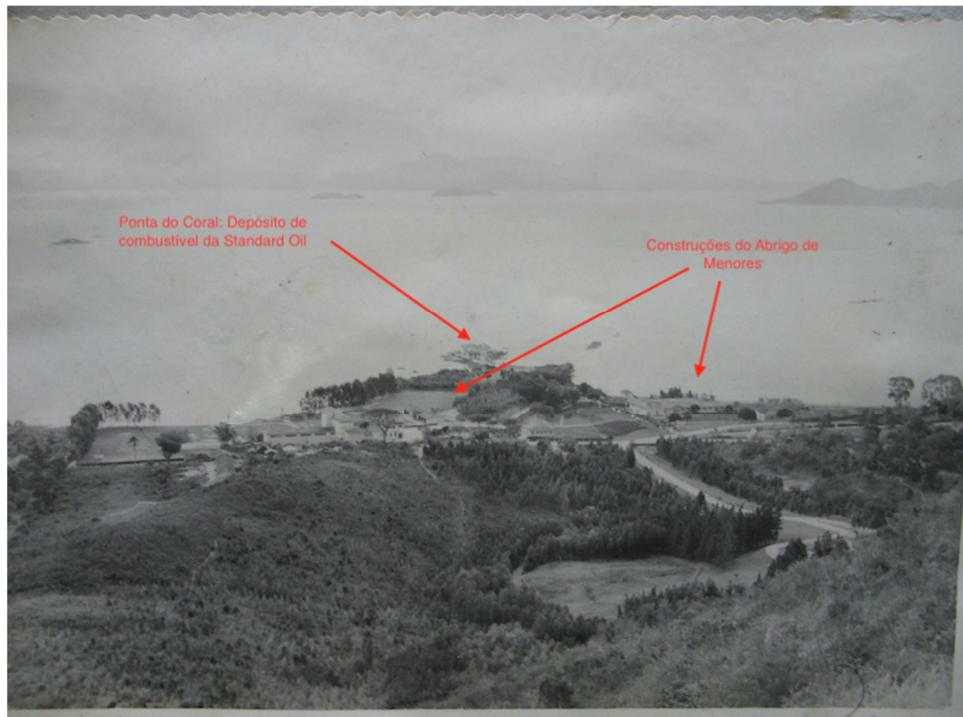




A construção do Abrigo de Menores teve início em 1936 e se estendeu até 1940, com a correspondente inauguração promovida pelo então Presidente da República Getúlio Vargas (WOLF, 2000, p. 13).

A imagem a seguir demonstra a área ocupada pelo Abrigo de Menores e sua proximidade com o depósito de combustíveis da Standard Oil, situado na Ponta do Coral, recaracterizando a localidade. O que antes era uma área residencial e ocupada por chácaras, foi transformada em um grande complexo educativo. (Figura 12)

**Figura 12** – Localização do depósito de combustíveis (Standard Oil) e do Abrigo de Menores



Fonte: Abrigo de Menores. Educandário 25 de Novembro. Álbum 2.

O Abrigo de Menores era um complexo com alojamentos, área para estudos, hortas, espaços para recreação e educação física; contava também com campos de futebol e amplo espaço ao ar livre (VIEIRA, 1984, p. 30).

As figuras 13 e 14, apresentadas a seguir, são ilustrativas da localização do complexo do Abrigo de Menores e das atividades ali desenvolvidas pelos internos, respectivamente.

**Figura 13** – Localização do complexo do Abrigo de Menores



Fonte: Abrigo de Menores, Educandário 25 de Novembro, Álbum 1940.

**Figura 14** – Atividades desempenhadas pelos internos



Fonte: Fonte: Abrigo de Menores. Educandário 25 de Novembro. Álbum 2.

A propósito, o Abrigo de Menores visava apenas ao uso dos internos; sua estrutura não era aberta a terceiros, mas, eventualmente e em fins de semana, autorizavam-se a visitação e a realização de eventos esportivos com moradores da localidade (VIEIRA, 1984, p. 29).

Até 1960, a área do Abrigo de Menores era dissociada da ilha da Ponta do Coral, no local onde estavam construídos os depósitos da Standard Oil, justamente por ainda pertencer a esta empresa.

Justo em 1960, o Governo do Estado de Santa Catarina adquire da Standard Oil a área onde estavam instalados os depósitos de combustíveis e a integra ao complexo do Abrigo de Menores (WOLF, 2000, p. 15).

Os galpões que funcionavam como depósito de combustíveis são reformados e transformados em anexo do complexo do Abrigo de Menores, para a instalação da sua lavanderia (WOLF, 2000, p. 16).

O Abrigo de Menores funcionou sob a administração da Congregação Marista desde a sua inauguração, em 1940 (WOLF, 2000, p. 15), até o ano de 1972, quando o contrato com a Congregação foi rescindido pelo governador Colombo Salles.

Em 1973, a administração do Abrigo de Menores, nesta época já denominada de Educandário XV de Novembro, recebe uma

administração interina e, em 1975, passa a ser oficialmente administrado pela Fucabem (VIEIRA, 1984, p. 30-31).

Após a instituição da Fundação e a transferência da administração do Abrigo de Menores, o Governo do Estado transmite, por meio de doação, a titularidade dos imóveis que compõem o Abrigo para a Fucabem.

A partir de 1976, a entidade passa a ser a legítima possuidora, proprietária e foreira de toda a área (ver Capítulo 3). Adiante, em 1979, a titularidade da área dos depósitos de combustíveis da Ponta do Coral é oficialmente integrada ao patrimônio da Fucabem.

A partir de 1979, portanto, a Ponta do Coral e seu entorno passam a pertencer exclusivamente à Fucabem, fundação responsável por administrar o Abrigo de Menores e instituída com o objetivo de promover as políticas públicas de inserção, ressocialização, educação e bem-estar dos menores no Estado de Santa Catarina.

Dois fatos ocorridos nesse período são de grande importância para o escopo deste estudo: o primeiro alude à consolidação da ocupação de toda a área que hoje engloba a Ponta do Coral a um único titular; o segundo, diz respeito à integração da titularidade dos imóveis ao patrimônio da Fucabem, que se torna a entidade legitimada a usar, gozar e dispor destes bens.

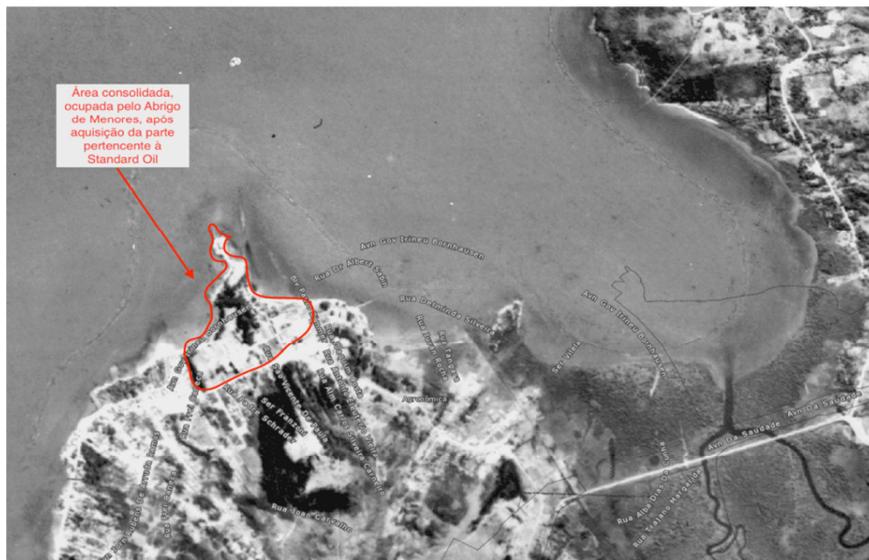
### **2.2.5 O período recente – o início do impasse: 1980 até os dias atuais**

Com a aquisição, pelo Estado de Santa Catarina, do imóvel pertencente à Standard Oil, em 1960, o Abrigo de Menores passou a ocupar a área representada, ilustrativamente<sup>23</sup>, pela figura 15 a seguir.

---

<sup>23</sup> A delimitação é ilustrativa, não representando as exatas dimensões, apenas a configuração do espaço.

**Figura 15** – Delimitação aproximada da área ocupada pelo Abrigo de Menores a partir de 1960



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, Geoprocessamento (1957).

Durante muito tempo o Abrigo de Menores, situado no bairro Agrônômica, serviu ao seu propósito. Todavia, a Fucabem, quando assumiu a administração do Abrigo, entendeu que o complexo não mais atendia às necessidades dos menores, que precisavam de um ambiente renovado e moderno<sup>24</sup>. Com esse propósito, optou-se por construir um novo complexo, agora na cidade de Palhoça.

A idealização do novo centro, piloto da Fucabem em Palhoça, data do ano de 1976. As obras foram iniciadas em 1980 (com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF), avalizado pelo Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Badesc) e concluídas em 1982 (HAAS, 2011).

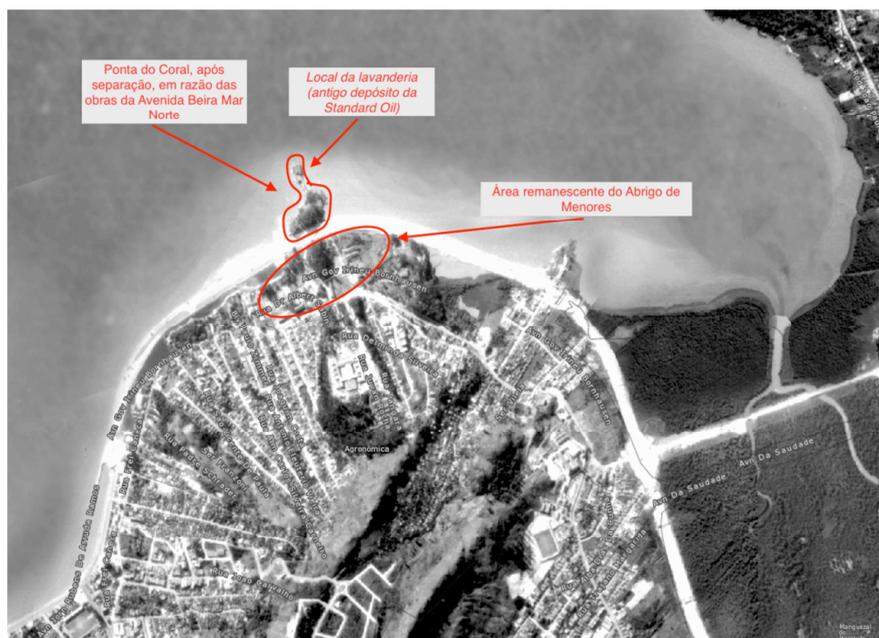
A intenção de transferir de local o complexo educacional teve como principais fundamentos o menor custo para a construção de um novo centro educacional, em vez de reformar o complexo situado na

<sup>24</sup> Informação extraída de entrevista concedida ao Jornal “O Estado”, publicada na edição de 22/02/1976, p. 21, sob o título “O Secretário do Trabalho e Promoção Social do Estado de Santa Catarina declara que o complexo não pertencia ao bairro, mas à Fundação, aos menores”. Apud SILVA (2016).

Ponta do Coral, especialmente em razão das grandes transformações urbanísticas que o bairro Agrônômica vinha sofrendo, atribuindo-se novos valores sociais e econômicos ao imóvel (HAAS, 2011, p. 38, 45).

O principal vetor da transformação verificada no bairro Agrônômica foi a construção da Avenida Beira-Mar Norte (SUGAI; VILLAÇA, 1994), realizada no Governo de Antônio Carlos Konder Reis (1975-1979), que dividiu a área do Abrigo de Menores em duas partes, separando fisicamente a área da orla da dos prédios principais do educandário, conforme ilustra a imagem a seguir, de 1977, tirada no início da construção da avenida. (Figura 16)

**Figura 16** – Formação do terreno da Ponta do Coral após a construção da via de contorno norte



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, Geoprocessamento (1977).

Com a construção da Avenida Beira-Mar Norte e a conseqüente divisão do terreno do Abrigo de Menores em duas partes, surge a atualmente conhecida e controversa área da Ponta do Coral, objeto deste estudo.



incêndio ocorrido em 30/03/1980, em um dos blocos responsáveis pelo alojamento dos menores (WOLF, 2000, p. 20). (Figuras 18 e 19)

As fotos apresentadas a seguir ilustram os acontecimentos.

**Figura 18** – Ruínas do dormitório do Abrigo de Menores após o incêndio



Fonte: Abrigo de Menores. Educandário 25 de Novembro. Álbum 2.

**Figura 19** – Ruínas do prédio central do Abrigo de Menores após o incêndio



Fonte: Abrigo de Menores. Educandário 25 de Novembro. Álbum 2.

Em virtude do incêndio, a Fucabem e o Governo do Estado de Santa Catarina trataram de acelerar as obras do novo centro de acolhimento de menores em Palhoça (WOLF, 2000). Para viabilizar financeiramente a execução do projeto, a Fucabem promove, com a autorização do governo estadual, a venda da área remanescente (a que ficou isolada em razão da construção da Avenida Beira-Mar Norte e passou a ser indenticada como Ponta do Coral).

Após a concorrência pública, em que participaram a Kobrasol Empreendimentos Imobiliários S.A., o Iate Clube de Florianópolis e a Sociedade Nacional de Construções Ltda. (SNAC), a Carbonífera Metropolitana, quarta concorrente, saiu vencedora do certame para aquisição do terreno, efetivada em 16/12/1980.<sup>25</sup>

Posteriormente, outras transferências de titularidade entre particulares<sup>26</sup> foram realizadas e promovido um compromisso de permuta com uma incorporadora da cidade.

Com o isolamento da área e, na sequência, a sua venda, a Ponta do Coral inicia uma nova fase, ao retornar para as mãos da iniciativa privada. Este é o momento em que se instaura o impasse que perdura até hoje, conforme se verificará adiante.

Entretantes, não há óbice em se antecipar, brevemente, a razão de referido impasse: a sociedade civil se mobiliza contra a venda da área da Ponta do Coral a particulares ante o argumento de se tratar de espaço público, que deveria servir à cidade e aos seus moradores, sem possibilidade de qualquer tipo de exploração empresarial.

Em razão das mobilizações, que se renovam periodicamente e por motivos distintos, uma vez que o terreno continua sob o domínio de particular, a Ponta do Coral acabou tornando-se espaço vazio no centro de Florianópolis, sem exploração econômica e, alternativamente, sem um adequado aproveitamento em prol da coletividade.

A figura 20, apresentada a seguir, ilustra o subaproveitamento da área em questão.

---

<sup>25</sup> O procedimento de concorrência pública será analisado no Capítulo 3.

<sup>26</sup> “Em 1980 a empresa Carbonífera Metropolitana de Criciúma adquire os terrenos que constituem a Ponta do Coral e, logo em seguida (1983), transfere a posse para a Carbonífera União, que, em 1991, torna-se propriedade da Nova Próspera Mineração S.A. – atual proprietária da Área” (AMBIENS, 2014, p. 78).

**Figura 20** – Ponta do Coral, atualmente, sem uso estruturado



Fonte: Google Earth Pro (2018).

Com essas considerações, conclui-se a tarefa de apresentar o histórico de uso e ocupação da área da Ponta do Coral, e a razão de sua titularidade ter sido transferida a particulares, culminando no impasse existente.

## 2.3 O INTERESSE PRIVADO

### 2.3.1 O que o titular da área pretende para o local?

Desde 1980, época em que a Carbonífera Metropolitana adquiriu a Ponta do Coral, a intenção da titular da área é promover um empreendimento turístico no local.

Originariamente, foram lançadas ideias e pré-projetos, mas não chegaram a avançar, por questões particulares do titular da área ou em virtude de mobilizações sociais contrárias ao empreendimento.<sup>27</sup>

Recentemente, a titular da área (Nova Próspera Mineração)<sup>28</sup> firmou parceria com a Construtora e Incorporadora Hantei, empresa tradicional de Florianópolis do segmento da construção civil<sup>29</sup>, que seria

---

<sup>27</sup> Reportagem veiculada no site Clicrbs sobre a Ponta do Coral dá conta que, em 1981, “o novo proprietário, o empresário de mineração Realdo Santos Guglielmi propôs a construção de um hotel cinco estrelas no local. Com o projeto barrado pela Fatma, pela Capitania dos Portos e por manifestações públicas, o empresário desistiu do empreendimento e pôs o terreno à venda, mas não houve interessados. A Ponta do Coral entrou, então, em um processo de total abandono, que permanece até hoje”. DIÁRIO CATARINENSE. Entenda a história sobre o patrimônio da Ponta do Coral, em Florianópolis (2013).

<sup>28</sup> “Em 1980 a empresa Carbonífera Metropolitana de Criciúma adquire os terrenos que constituem a Ponta do Coral e, logo em seguida (1983), transfere a posse para a Carbonífera União, que, em 1991, torna-se propriedade da Nova Próspera Mineração S.A. – atual proprietária da Área.” (AMBIENS, 2014, p. 78).

<sup>29</sup> “Empresa criada em 1997, a Hantei Engenharia é uma das mais tradicionais e importantes construtoras de Santa Catarina, com diversos empreendimentos entregues nas cidades de Florianópolis e São José. A preocupação com o meio ambiente é um diferencial da empresa, que se empenha em oferecer itens de sustentabilidade que agreguem valor aos empreendimentos. Reconhecimento disso, a Hantei obteve certificação internacional na ISO 9001, e nível ‘A’ no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H). A empresa também recebeu dois prêmios de reconhecimento, sendo a marca mais lembrada pelo consumidor (Pesquisa Ímpar– IBOPE 2009), e o Troféu ‘TOP DE MARCAS’ 2011, reconhecido pela Agência Sul de Pesquisas e Estatística (ASULPE), e o Prêmio de Marketing & Negócios Internacional ao Talento

a responsável por levar adiante o empreendimento, cabendo à titular da área disponibilizar o imóvel para a realização do empreendimento.

A empreendedora (Hantei) apresentou como primeira iniciativa a execução de um complexo multiuso e hoteleiro (Figura 21), com 101.488,67m<sup>2</sup> de área construída, em edifício de 91,78 metros de altura, prevendo 661 apartamentos, 1.322 leitos, 51 lojas de apoio e cerca de 1.000 vagas de estacionamento, com estrutura apropriada para receber grandes eventos internacionais, por reunir em um único empreendimento hospedagem, centro de eventos, gastronomia, esporte, cultura e lazer (MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Parque Hotel Marina Ponta do Coral, 2012, p. 7-10).

**Figura 21** – Projeto de complexo multiuso e hoteleiro proposto para a Ponta do Coral



---

Empreendedor 2011.” MPB Engenharia. Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral (2012, p. 5).

Fonte: MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral (2012, p. 7).

O empreendimento proposto contaria com a execução de uma marina (Figura 22) flutuante, com capacidade para até 247 embarcações, além da disponibilidade de vagas para a Capitania dos Portos, o Corpo de Bombeiros, as Polícias Ambiental e Federal. A marina, a propósito, visaria atender aos anseios da população como local de valorização e utilização do mar.

**Figura 22** – Projeto de marina proposto para a Ponta do Coral



Fonte: MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral (2012, p. 13).

Adicionalmente, a proposta da Hantei para o mencionado empreendimento previa a execução, por custos próprios, de um grande parque de acesso e uso público (Figura 23), com aproximadamente 34 mil metros quadrados de área, prevendo ciclovias, anfiteatro, praças, academias ao ar livre e centro de convenções, viabilizado com uma intervenção urbanística no local, com acréscimo de área por meio de aterro mecânico, adjacente ao terreno pré-existente (MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral, 2012, p. 7).

**Figura 23** – Projeto de parque de acesso e uso público da Ponta do Coral



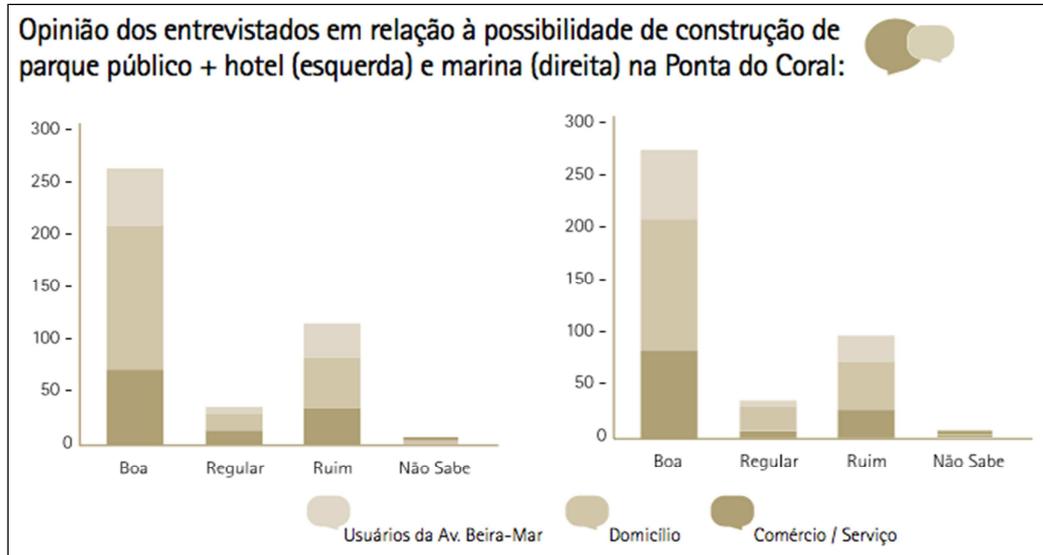
Fonte: MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral (2012, p. 16).

A execução do parque público seria a contrapartida apresentada pela Hantei com vistas a mitigar os impactos urbanísticos decorrentes da implantação do empreendimento no local, revitalizar a área, ao dar continuidade à pista de caminhada beirando o mar, e promover o acesso da população a um espaço de lazer, integrado ao verde e à orla (MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral, 2012, p. 7).

A intenção da Hantei com o empreendimento planejado era fomentar e qualificar o turismo em Florianópolis, intensificar o potencial náutico catarinense e atender à necessidade dos moradores da região que reclamam por novas áreas de lazer de qualidade (MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral ao Meio Ambiente, 2012, p. 22, 23).

A empreendedora acreditava que seu plano atenderia a essas necessidades, engrandecendo e valorizando a cidade, percepções estas fundadas em pesquisa de opinião pública, que demonstrou ser favorável ao empreendimento e à execução da marina, conforme demonstrado no Gráfico 1 (MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral, 2012, p. 36, 37).

**Gráfico 1** – Pesquisa sobre aceitação da edificação do complexo multiuso proposto para a Ponta do Coral



Fonte: MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral (2012, p. 36).

Para a execução do projeto seria necessária a execução de um aterro mecânico, a ser realizado por promoção da Prefeitura de Florianópolis. A abrangência e a extensão do aterro podem ser visualizadas na figura 24 a seguir.

**Figura 24** – Aterro proposto para a implantação do empreendimento Hotel Marina Ponta do Coral



Fonte: MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral (2012, p. 26).

O então Prefeito Municipal de Florianópolis, César Souza Júnior, após assumir, em 2013, a Prefeitura, manifestou-se publicamente contra a forma pretendida para a promoção do aterro e, por tal razão, determinou o arquivamento do procedimento administrativo que tinha por objetivo o aterramento<sup>30</sup>, inviabilizando o projeto pretendido pela Hantei, que necessitava do aterro, em especial, para a execução do parque público.

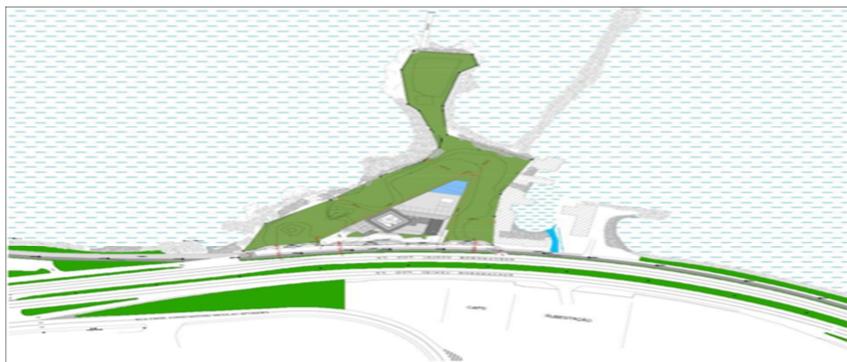
Como alternativa à barreira apresentada, a Hantei readequou o projeto inicial, para dispensar a necessidade do aterro, e apresentou nova proposta, agora para a execução de um empreendimento com 224 unidades, a ser executado exclusivamente sobre a área alodial,

<sup>30</sup> Entrevista concedida por César Souza Junior, em 04/06/2013, ao portal de notícias Hora de Santa Catarina: “Eu não vou requisitar aterro para fim privado, que não seja mediante processo de concessão. Pelo certo, aquele lugar deveria ser objeto de uma licitação pública, e não de uma parceria com uma empresa” (HORA DE SANTA CATARINA, Eu não vou requisitar..., 2013).

mantendo, todavia, os conceitos e os propósitos do projeto inicial, como o desenvolvimento sustentável do turismo, a geração de emprego e renda e a revitalização da área (AMBIENS, 2014, p. 6-8).

Na figura 25 é possível observar a locação do novo projeto apenas na área alodial, sem edificação sobre terreno de marinha e execução de aterro.

**Figura 25** – Delimitação da área a ser ocupada pelo empreendimento Hotel Marina Ponta do Coral, excluindo os terrenos de marinha



Fonte: AMBIENS, Relatório ambiental complementar (2014, p. 16).

Os documentos consultados dão conta que o novo projeto seria mais tímido em comparação ao anterior, já que reduzido de uma área total a edificar de 101 mil metros quadrados para aproximadamente 30 mil metros quadrados, executado exclusivamente sobre uma área alodial de 3.300 metros quadrados. As novas características arquitetônicas propostas estão representadas na figura 26.

**Figura 26** – Projeto do empreendimento Hotel Marina Ponta do Coral, após a exclusão do aterro e do uso dos terrenos de marinha



Fonte: AMBIENS, Relatório ambiental complementar (2014, p. 17).

O projeto do mencionado empreendimento chegou a ser aprovado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e a Licença Ambiental Prévia (LAP) expedida pela Fundação do Meio Ambiente (Fatma).

Registre-se que, por recomendações dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, que se mostraram contrários a este projeto, e do Instituto do Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), desaconselhando o licenciamento em razão do impacto no sistema viário, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, em 2015, reavaliou o seu posicionamento quanto à viabilidade de aprovação do empreendimento e, por fim, suspendeu as autorizações e as licenças anteriormente concedidas (G1.GLOBO.COM, Prefeitura conclui..., 2015).

Atualmente, o projeto está em análise pelo empreendedor, a fim de encontrar soluções que superem os novos obstáculos apresentados.

Essa historização das propostas do titular da área, com destaque para os projetos atuais, é relevante para que se possa compreender a real intenção de desenvolver um projeto privado no local.

### **2.3.2 Utilização da área da Ponta do Coral: o impasse entre destinação pública e destinação privada**

Como se verá adiante, movimentos organizados defendem um propósito diferente para uso do local, que é a transformação da Ponta do Coral em área verde de lazer.

A Ponta do Coral, defendem esses movimentos, é o símbolo, a representação de uma demanda social, que é a luta por um modelo de cidade diferente e a liberdade de uso do espaço urbano, hoje obstaculizado ante a dinâmica capitalista de produção do espaço urbano (JUSTEN, 2017, p. 206).

Ainda, a proposta de construção do complexo hoteleiro representa o ápice da tensão entre a demanda por áreas verdes e de lazer na cidade e as pretensões do capital imobiliário.

Carlos Eduardo Justen (2017, p. 191) reforça ao destacar que: “O Parque Hotel Marina Ponta do Coral constitui a objetivação de uma ameaça externa que aponta para os limites do sistema de significação em torno das demandas por áreas públicas verdes e de lazer.”. Por tal razão, a intenção do proprietário em executar um empreendimento imobiliário no local é motivo de acentuação do impasse existente sobre a área, pois fomenta a luta que se trava sobre o destino da Ponta do Coral e impede que o objetivo proposto pelos movimentos organizados se concretize.

Registre-se que a oposição ao empreendimento privado tem demonstrado forças e resistências capazes de dificultar a sua implantação. No entanto, não se identificam soluções práticas e efetivas em prol do uso coletivo da área, além dos discursos contra a execução do empreendimento e por um modelo de cidade mais inclusiva.

## **2.4 AS REIVINDICAÇÕES SOCIAIS**

Possivelmente, o fator de maior peso no impasse instalado sobre a utilização do espaço da Ponta do Coral são as manifestações e as reivindicações que ecoam de grupos organizados da sociedade civil.

As reivindicações, é fato, têm-se mostrado fortes o suficiente para desestimular o poder público municipal a avançar na aprovação e no licenciamento de empreendimentos privados para o local e motivar as classes políticas – sociedade e suas entidades de representação, como o Ministério Público – a lutar pela preservação da área.

O grande objetivo das manifestações sociais é a transformação da Ponta do Coral em parque público municipal, ao retirar a área do

domínio privado e entregá-la ao público, para uso e proveito de toda a população.

As manifestações e as reivindicações que se promoveram com esse objetivo tiveram início em 1980, de forma estruturada, quando o Governo do Estado de Santa Catarina anunciou que a área da Ponta do Coral seria submetida à leilão, para arrecadação de recursos visando à reconstrução do Abrigo de Menores em Palhoça, após a sua desativação, motivada, especialmente, pelo incêndio ocorrido no prédio principal (JUSTEN, 2017), como mencionado anteriormente.

A gênese do debate em prol do uso público da Ponta do Coral advém da proposição de um professor do curso de Arquitetura da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que, diante do que estava para acontecer na Ponta do Coral (leilão), propôs aos seus alunos a realização de atividades e debates visando estimular a conscientização da importância de áreas verdes nos centros urbanos (HAAS, 2011, p. 70).

Inicialmente, a proposta tinha fins eminentemente acadêmicos. No entanto, a disciplina acabou ganhando corpo, extrapolando seu fim meramente acadêmico, quando os alunos passaram a envolver na discussão outros atores, como ecologistas, imprensa, políticos e estudantes (HAAS, 2011, p. 72).

O ápice do primeiro movimento pela preservação da Ponta do Coral ocorreu nos dias 7, 8 e 9 de novembro de 1980 (HAAS, 2011). Nestes dias, os alunos da turma de arquitetura da UFSC promoveram na Ponta do Coral um evento denominado de “Fim de semana de lazer na Ponta do Coral”, e convocavam a população para conhecer melhor a importância daquele local para a cidade.

O evento arregimentou várias atividades realizadas na Ponta do Coral, com bandas locais, rodas de capoeira, teatro, recreações, entre outras atividades, recebendo suporte da população local, da imprensa e de parte da classe política.

Muito embora essa primeira manifestação social para a transformação da Ponta do Coral em área verde tenha se limitado ao debate e ao evento, sem um efetivo encaminhamento no sentido de transformar a Ponta do Coral em um espaço público, a semente plantada acabou gerando frutos ao longo dos anos.

Nas oportunidades em que a Ponta do Coral era objeto de algum procedimento, logo a imprensa reativava o debate sobre qual seria sua melhor destinação e importância para a cidade, conforme ilustram as figuras 27 e 28 apresentadas a seguir.

**Figura 27** – Chamada de reportagem sobre a Ponta do Coral



Fonte: AN Capital (2001).

**Figura 28** – Chamada de reportagem sobre a Ponta do Coral



Fonte: G1.GLOBO.COM (2015).

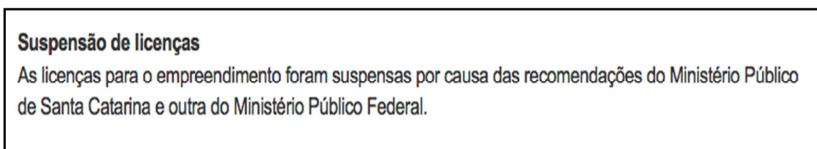
Além disso, o movimento de 1980 foi igualmente responsável por motivar outros atores sociais, políticos e pesquisadores a saírem em defesa da transformação da Ponta do Coral em área verde para uso da população local.

Várias foram as manifestações e os trabalhos publicados sobre o assunto, mas merece destaque aquele produzido pelo gabinete do Vereador Mauro Passos, responsável por produzir uma pesquisa no ano de 2000 para apresentar à sociedade florianopolitana informações sobre o histórico de uso e de ocupação da Ponta do Coral, e defender a sua transformação em um parque público à beira-mar (WOLF, 2000).

O Ministério Público Federal (MPF) é, igualmente, ator ativo no combate ao uso privado da Ponta do Coral. Como exemplo, em 2012,

promoveu ação civil pública (BRASIL, TRF4, Ação Civil Pública nº 5013052-40.2012.4.04.7200, baixa 11.07.2018) contestando a competência da Fatma para licenciar o empreendimento, com o objetivo de trazer a discussão do licenciamento para a esfera do órgão federal. No ano de 2015, o Ministério Público Federal recomendou (BRASIL, MPF, 2015) à Prefeitura de Florianópolis a suspensão das licenças concedidas para a execução do empreendimento, alegando ilegalidades. (Figura 29)

**Figura 29** – Notícia da recomendação do MPF



Fonte: G1.CLOBO.COM (2015).

Na linha de defesa da preservação da Ponta do Coral, a Universidade Federal de Santa Catarina, em 2016, mediante parecer do Conselho Universitário, reconheceu a Ponta do Coral como de interesse científico e acadêmico. Ainda, em razão de sua responsabilidade pela manutenção e guarda do Manguezal do Itacorubi, manifestou-se contrária à construção de um empreendimento de grande porte na Ponta do Coral e apoiou a criação do parque das Três Pontas, para a utilização pública (Parecer CUn, 2016<sup>31</sup>), como destaca a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc), conforme se verifica na figura 30 apresentada a seguir.

---

<sup>31</sup> Parecer emitido em 11 de março de 2016, pelo prof. Ubirajara Franco Moreno e endereçado à presidente do Conselho Universitário, prof. Roselane Neckel, a requerimento do Departamento de Botânica da UFSC (MORENO, 2016).

**Figura 30** – Notícia sobre reconhecimento do interesse científico da Ponta do Coral pela UFSC



Fonte: FAPESC (2016).

Atualmente, existe o denominado “Movimento Ponta do Coral 100% Pública”, que capitaneia, em parceria com outras entidades, o projeto de combater o uso privado da Ponta do Coral para transformá-la em área verde, destinando-a à população.

A figura 31 apresentada a seguir, extraída do site oficial do “Movimento Ponta do Coral 100% Pública”, destaca a visão e o propósito em prol da transformação da Ponta do Coral em espaço público.

Figura 31 – Declaração de propósito do movimento



A Ponta do Coral é o cenário de uma intensa disputa desde os anos 80, quando em plena ditadura foi vendida de forma ilegal pelo então governador Jorge Konder Bornhausen (Arena), após um incêndio criminoso no abrigo de menores que ali existia, venda esta que configura um emblemático caso de corrupção. Tal é a ironia do destino que hoje ela “pertence” à irmã do atual Governador Eduardo Pinho Moreira (MDB), em um período que, 40 anos depois, sofre com a presença crescente do autoritarismo e da retirada dos direitos sociais.

Desde aquela época, grupos de cidadãos, estudantes, artistas, e ativistas das causas sociais e ambientais contestam a venda, se opondo à privatização deste espaço público, que é patrimônio de tod@s, e à destruição da fauna, flora e história da região. Do âmago destas resistências surgiu o Movimento Ponta do Coral 100% Pública, que construiu coletivamente a proposta do Parque Cultural das 3 Pontas (Coral, Goulart e Lessa), que visa preservar a área e devolvê-la ao Povo. Proposta que conta com apoio de diversos movimentos sociais, entidades de classe, organizações políticas e da Universidade Federal de Santa Catarina, que em 2016 declarou interesse técnico científico na área e apoia oficialmente a criação do parque

Fonte: PARQUE CULTURAL DAS 3 PONTAS, Movimento Ponta do Coral 100% Pública (2018).

O movimento em destaque, primordialmente, manifesta-se em debates acadêmicos e em eventos e atividades realizados na Ponta do Coral, repetidos periodicamente, com o objetivo de dar publicidade a sua causa e defender o interesse da coletivização da Ponta do Coral.

As manifestações e as atuações desses atores têm impactado no destino da Ponta do Coral, conforme as diretrizes por eles traçadas, tanto que até hoje o titular da área não conseguiu concretizar o seu projeto de execução de um empreendimento imobiliário naquele local.

Os atores envolvidos no “Movimento Ponta do Coral 100% Pública” têm sido igualmente responsáveis por contribuir com o impasse hoje existente. Neste ponto não se avalia o mérito do movimento nem suas razões, apenas se destaca que a atuação contra os interesses do titular tem impedido que este promova o uso e a ocupação da Ponta do

Coral, contribuindo para tornar a área subutilizada. Também é de se registrar que os ativistas desse movimento não representam a totalidade da sociedade, mas sim são capitaneados por uma ou outra entidade e grupos setorizados, que formam um grande grupo destinado a combater o uso privado da Ponta do Coral. No entanto, aqui a ressalva é importante, há parcela da sociedade que admite a exploração do imóvel pelo atual titular (MPB Engenharia, Relatório de Impacto Ambiental Hotel Marina Ponta do Coral (2012, p. 36, 37).

#### **2.4.1 O que se pede?**

As intenções apresentadas pelos agentes institucionais e movimentos sociais variam conforme o interesse de cada entidade e se baseiam em argumentos derivados de necessidades de ordenação urbanística, proteção ambiental e paisagem natural, mobilidade urbana, manutenção da biodiversidade; outros simplesmente expressam contrariedade à instalação de um empreendimento privado no local. Observa-se que todas as argumentações convergem para o interesse de transformar a Ponta do Coral em espaço público, seja para uso público ou para mera preservação ambiental, da paisagem e da cultura da cidade (MORENO, Parecer CUn, 2016, p. 6).

O interesse principal, portanto, é devolver ao poder público o domínio e a titularidade da Ponta do Coral, que está, hoje, sob o poder privado. Em segundo plano, merece destaque o interesse majoritário de transformar a Ponta do Coral em espaço destinado ao lazer da população, transformando-o em um parque público, com equipamentos comunitários e aberto, destinado à população (JUSTEN, 2017).

A intenção de tornar a área da Ponta do Coral em espaço público é exteriorizada reiteradamente em reportagens veiculadas pela imprensa, como se percebe nas ilustrações a seguir colacionadas. (Figuras 32 e 33)

**Figura 32** – Notícia que declara o interesse dos manifestantes em transformar a Ponta do Coral em espaço público

**Hora de Santa Catarina**

Capital 08/06/2013 | 18h00

**Representações culturais marcaram manifestação na Ponta do Coral, em Florianópolis**

Manifestantes querem que área na avenida Beira-Mar Norte seja pública e voltada para a comunidade

Fonte: Hora de Santa Catarina. Representações culturais (2013).

**Figura 33** – Notícia que declara o interesse dos manifestantes em transformar a Ponta do Coral em espaço público

**Desapropriação do terreno**

Representantes do Movimento Ponta do Coral 100% Pública não reconhecem o terreno como espaço privado e defendem a criação de um parque no local.

Fonte: G1.CLOBO.COM (2015).

O mesmo propósito pode ser observado nas manifestações das próprias entidades e atores envolvidos na causa. (Figura 34)

**Figura 34** – Divulgação da intenção dos movimentos organizacionais em transformar a Ponta do Coral em área verde



Fonte: PARQUE CULTURAL DAS 3 PONTAS. Movimento Ponta do Coral 100% Pública (2016).

Por fim, muito embora haja distintos interesses na utilização da Ponta do Coral, todos convergem para um mesmo propósito: tornar aquela área pública.

## 2.4.2 O ponto de conflito

Como destacado linhas atrás, há na sociedade um coro de vozes destinado a tornar a Ponta do Coral uma área pública. O imóvel, no entanto, ainda é de domínio privado, o que impede a utilização pública (o impasse). Para atingir esse objetivo, pleiteia-se, com mais vigor os movimentos sociais<sup>32</sup>, a anulação da venda realizada pela Fucabem para a Carbonífera Metropolitana, em 1980, sob a alegação de que o procedimento de venda apresenta ilegalidades.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> O movimento que reúne as entidades que defendem a criação do Parque Cultural das Três Pontas, em seu site institucional, questiona o processo da venda. A respeito, ver: <https://parqueculturaldas3pontas.wordpress.com/parque-cultural-das-3-pontas/perfil-legal/>

<sup>33</sup> Em 2011, o arquiteto Laureci Ribeiro, declarando representar a Câmara de Meio Ambiente e Saneamento do Fórum da Cidade, a UCs da Ilha, a Aliança

Sustenta-se, ainda, que para a venda a Fucabem dependeria de autorização legislativa, não atendida, e que por tal razão a concorrência pública realizada em 1980 deveria ser anulada e a titularidade do imóvel devolvida ao Estado de Santa Catarina<sup>34</sup>, o que também é divulgado pela imprensa (Figura 35).

**Figura 35** – Notícia que declara a pretensão de anulação da venda da Ponta do Coral, por suposta ilegalidade

**Venda**

De acordo com a prefeitura, os representantes do movimento argumentaram que a venda da área, realizada há 30 anos, foi ilegal, já que, na época, não contou com a autorização da Assembleia Legislativa de Santa Catarina.

Fonte: G1.GLOBO.COM (2015).

O argumento de invalidade da venda para a Carbonífera Metropolitana é, possivelmente, um dos grandes “nós” que enredam a divergência instaurada e que torna a solução do impasse mais incerta: de um lado, há um particular interessado em defender o seu direito ao uso da propriedade privada, nos termos da Constituição Federal; de outro, labutam os movimentos sociais, que desejam expropriar o direito do particular, por via conflituosa (discutir a validade) e mais danosa ao proprietário.

Ademais, a via eleita (anulação da licitação) pode, talvez, ser a menos onerosa para o Estado, mas possivelmente a mais traumática, pois culmina em litígio entre o Poder Público e o titular da área, somado o fato de, considerando as conhecidas estatísticas do Poder Judiciário, demandará longo tempo até ser solucionada controvérsia, sem

---

Nativa, o Movimento Ilha Verde e a UFECO, ofereceu denúncia ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, que culminou no processo 12/00091458, objetivando a declaração de ilegalidade da venda da Ponta do Coral. A mesma denúncia foi encaminhada a outros órgãos como SPU, MPF/SC, AGU-SC e CGU-SC. Esta denúncia, datada de 5 de março de 2018, foi definitivamente rejeitada no Tribunal de Contas.

<sup>34</sup> Em audiência pública realizada no dia 22/11/2011, o Deputado Estadual Padre Pedro Baldissera, por meio de seu representante, afirmou que a venda da Ponta do Coral não teve autorização legislativa e, por tal razão, decidira judicializar a questão para a anulação do ato. A respeito, ver: [http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia\\_single/audiencia-publica-debate-futuro-da-ocupacao-da-ponta-do-coral](http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/audiencia-publica-debate-futuro-da-ocupacao-da-ponta-do-coral).

desconsiderar a hipótese de o titular da área ter seu direito reconhecido judicialmente. Nesta última hipótese, a consequência será o passar de outros longos anos de luta pela coletivização da área, sem resultado útil e eficaz.

Emoldurado esse cenário, entende-se, agora, ser necessário analisar se a compra realizada pela Carbonífera Metropolitana está revestida de legalidade e se, mesmo viciada, é tempestiva a sua contestação. O objetivo é contribuir para a resolução do impasse atualmente existente sobre a utilização da área da Ponta do Coral.

Nessa linha, importa tentar desfazer as incertezas sobre a possibilidade de anulação da venda e extrair do campo da discussão os fundamentos meramente partidários ou ideológicos que envolvem o problema, até hoje sem solução, não obstante se reconheça a existência de inúmeros pontos controvertidos que estão a impedir a utilização do imóvel pelo titular da área, como aqueles envolvendo questões urbanísticas, ambientais e de preservação da paisagem.

Outro aspecto importante é verificar se a titularidade do imóvel está legalmente protegida, pois é dela que resultam os demais direitos do titular da área.

Em rigor, dar luz a estes pontos controversos é uma contribuição importante para a ocupação da Ponta do Coral, independente do projeto que lá se queira implantar (se área pública ou se empreendimento privado).



### 3 A RECONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE VENDA DA PONTA DO CORAL: ANÁLISE PELA ÓTICA LEGAL

O capítulo inicia com o propósito primeiro de trilhar os caminhos que permitiram a alienação da área hoje denominada Ponta do Coral.

A Fucabem foi a entidade responsável por promover a alienação de parte do terreno onde estavam situadas as instalações do Abrigo de Menores. O intuito era de alavancagem financeira, visando à reconstrução de suas instalações, danificadas por um incêndio.

Conforme apontado no capítulo anterior, o terreno da Fucabem era uma soma de títulos públicos (alodiais e terras de marinha), recebidos em doação do Governo do Estado de Santa Catarina.

O fato de o imóvel vendido pela Fucabem ter sido doado pelo Estado de Santa Catarina, para a formação do patrimônio da instituição, caracterizando-o como espécie de bem público, causou – e ainda causa – insurgências de movimentos sociais organizados contrários à venda da área, sustentando estar revestida de ilegalidades e, por tal motivo, reclamam a declaração de nulidade da transação e o retorno do imóvel ao patrimônio do Estado de Santa Catarina.

A análise da legalidade é, possivelmente, o principal nó a ser desatado para que se possa vislumbrar uma saída no sentido de dar utilidade (pública ou privada) à Ponta do Coral. Afirma-se isso porque os caminhos a serem percorridos por aqueles que idealizam a Ponta do Coral como área destinada e aberta ao público são diversos, a depender do resultado. Como exemplo, se constatada a legalidade da aquisição, o atual titular da propriedade não poderá ser expropriado sem prévia e justa indenização (artigo 5º, inc. XXII e XXIV, da CF/88), que deverá representar valor atual de mercado (MELLO, 2014, p. 908). Outro ponto a ser observado é que o ente público somente poderá prosseguir com uma desapropriação se tiver plena capacidade financeira para tanto, sob pena de desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (JUSTEN FILHO, 2013, p. 653).

Nesse sentido, é importante investigar, de plano, se a alienação promovida pela Fucabem transcorreu dentro da legalidade.

A análise contemplará cinco partes. A primeira terá como propósito delimitar e especificar os imóveis objetos da investigação e compreender a origem dos seus registros e as transmissões realizadas ao longo do tempo, de modo a identificar os respectivos titulares, em cada momento, e as formas utilizadas para a transmissão dos títulos. A

segunda parte da análise visa destrinchar o procedimento de concorrência aberta pela Fucabem. Em um terceiro momento, após a identificação dos imóveis e a avaliação do procedimento de concorrência, proceder-se-á a uma compatibilização do procedimento com a legislação da época. A quarta parte tratará de explorar o processo administrativo instaurado perante o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que debateu a legalidade da venda da Ponta do Coral. Por fim, verificar-se-á se o caso concreto (alienação promovida pela Fucabem) foi atingido pelo instituto da prescrição.

Com essas cinco etapas de análise será possível, primeiro, colher os dados importantes que permitirão, em um segundo momento, atestar a (i)legalidade do procedimento da venda e a higidez do atual título.

### 3.1 PONTA DO CORAL: HISTÓRICO REGISTRAL

O objetivo perseguido nesta seção é descrever tecnicamente como se originou o impasse existente sobre a Ponta do Coral.

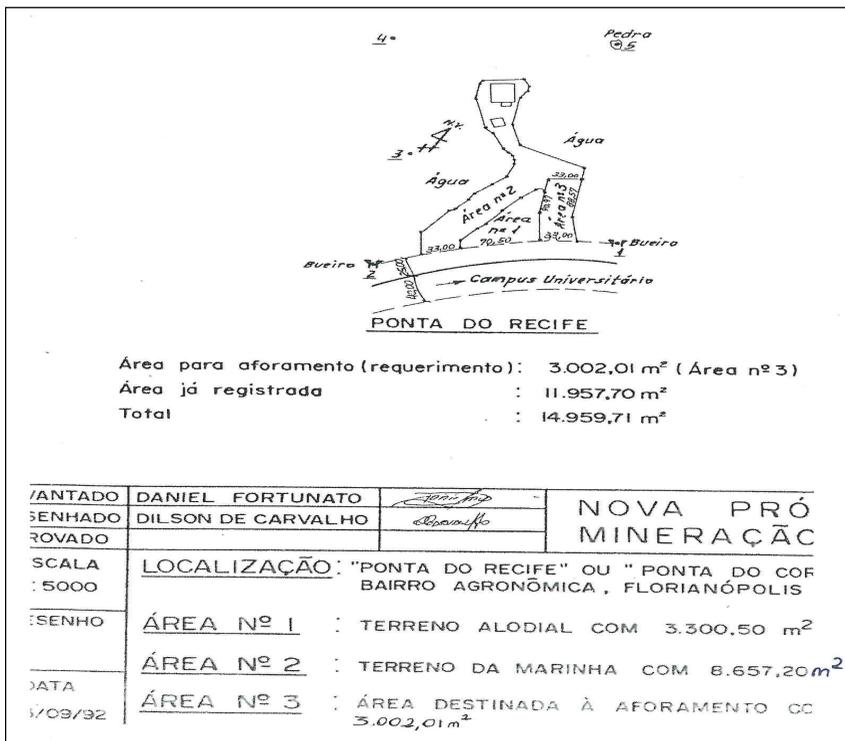
Para atingir esse desiderato, será necessário especificar quais imóveis serão objeto de análise. Essa identificação dos imóveis permitirá conhecer quem são as partes envolvidas no contexto do processo de venda, o momento das transações, a forma utilizada, a legislação aplicada e a origem de cada imóvel.

Afinal, o que constitui a Ponta do Coral, objeto do conflito? Responder a esse questionamento implica dizer que a Ponta do Coral – que se alega existir vício no procedimento de venda e se pretende a sua transformação em área pública – é composta, hoje, por três imóveis distintos: dois são terrenos de marinha, em regime de aforamento, e um é área alodial.

A área total desses imóveis totaliza 14.959,71m<sup>2</sup>. A área alodial, aquela de domínio integralmente privado, conta com 3.300,50m<sup>2</sup> e está inscrita na matrícula **12.906** do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis. Os terrenos de marinha aforados contam com 3.002,01m<sup>2</sup> e 8.657,20m<sup>2</sup> e estão registrados, respectivamente, no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, sob os números **14.647** e **14.648**, e na SPU sob os números 8105.0003461-10 e 8105.000126-92.

Os três imóveis, tomados em conjunto, formam a área representada pela figura 36.

**Figura 36** – Levantamento topográfico que representa a área considerada como Ponta do Coral



Fonte: SPU, Procedimento administrativo nº 10983.008251/92-61 (1992, p. 8).

Como se observa, a área alodial é aquela localizada no centro da Figura 36, descrita como “Área nº 1”, estremada pelos dois terrenos de marinhas aforados, identificados como “Área nº 2” e “Área nº 3”. Essas são as três áreas objetos da discussão sobre a legalidade da venda da área da Ponta do Coral. Para melhor compreensão da sua localização e do que constitui a área total, a figura 37 destaca, em vermelho, a área objeto da controvérsia.

**Figura 37** – Localização e identificação da Ponta do Coral

Fonte: Google Earth (2018).

A propriedade da área alodial está atualmente registrada na matrícula do imóvel, em nome de Nova Próspera Mineração S.A., inscrita no CNPJ sob o número 85.109742/0001-02. Os terrenos de marinha estão aforados também à Nova Próspera Mineração S.A.

A aquisição da propriedade e do domínio útil sobre os terrenos de marinha aforados pela Nova Próspera ocorreu 25 de setembro de 1991, mediante contrato de compra e venda de imóvel firmado com a Carbonífera Metropolitana S.A, sociedade inscrita no CNPJ, sob o número 83.647.917/0001-00.

As transações entre a Carbonífera Metropolitana S.A. e Nova Próspera Mineração S.A. estão registradas no R.4 da matrícula **12.906**, R.4 da matrícula **14.647** e R.5 da matrícula **14.648**, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis.

Muito embora a atual titular desses imóveis seja a Nova Próspera Mineração S.A., com negócio realizado no ano de 1991, a compra e venda objeto de contestação é aquela realizada anteriormente, em 16 de dezembro de 1980, entre a Fucabem e a Empresa Carbonífera Metropolitana, inscrita no CNPJ sob o nº 83.044.115/0001-05. A operação foi formalizada por escritura pública de compra e venda, lavrada no 4º Tabelionato de Notas da Comarca de Florianópolis, no livro 151, fl. 195 e registrado, em 20 de fevereiro de 1981, nos registros imobiliários anteriormente citados.

O destaque do parágrafo anterior é importante, pois eventual litígio cujo pedido seja a anulação da venda realizada pela Fucabem à Empresa Carbonífera Metropolitana provocará, hoje, reflexo no direito de terceiro adquirente (Nova Próspera Mineração S.A.), cuja consequência poderá ser o reconhecimento da boa-fé deste terceiro adquirente e a convalidação da nova aquisição, em consonância com o entendimento expressado por Maria Helena Diniz (2004, p. 44), corroborado pela Súmula 375 do STJ e pela Lei Federal nº 13.097/2015. A evidência de grupo econômico entre as empresas negociantes é fator que pode reduzir o reconhecimento da boa-fé, porém não afasta por completo a matéria de defesa desta última, em prol da manutenção do *status quo*.

Os imóveis alienados pela Fucabem (Áreas 1, 2 e 3) tiveram, na sua dominialidade, origens, transações, percursos e títulos distintos, até se concentrarem em nome desta instituição e seguirem um caminho único a partir da venda para a Carbonífera Metropolitana. Por tal razão, é prudente compulsar o histórico registral de cada terreno de forma independente.

O objetivo deste aparte é conhecer a origem de cada título e apresentar os seus caminhos registrais até o momento que culminou na venda realizada pela Fucabem.

*a) Área 1: O imóvel alodial, registrado na matrícula 12.906*

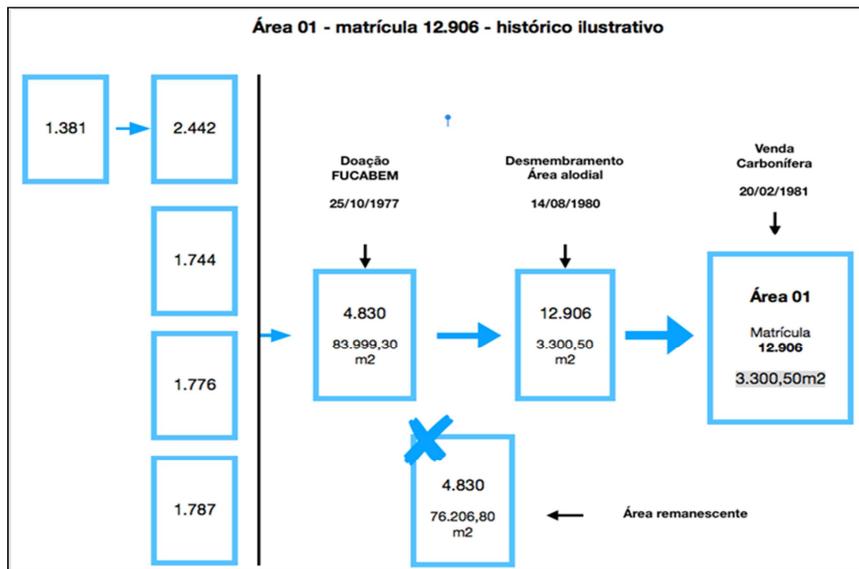
A área 1, de 3.300,50m<sup>2</sup>, matriculado sob o número **12.906**, é resultado do desmembramento do imóvel matriculado no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, sob o número **4.830**, cuja área total era, antes do desmembramento, de 83.999,30m<sup>2</sup>.

Por sua vez, o imóvel de matrícula **4.830** tem sua origem na unificação dos registros **2.442** (fl. 6, do Livro 3-C), **1.787** (fl. 154, do Livro 3-B), **1.744** (fl. 125, do Livro 3-B) e **1.776** (fl. 151, do Livro 3-B), do 1º Ofício de Registros de Imóveis da Comarca de Florianópolis.

O registro de número **2.442** (fl. 6, do Livro 3-C) decorre, ainda, de um registro anterior, o de número **1.381** (fl. 62, do Livro 3-B), sendo este o título mais antigo identificado no histórico da área.

Em termos visuais, a composição do título **12.906** pode ser representada conforme ilustração da figura 38:

**Figura 38** – Esquema resumido do histórico registral da matrícula n° 12.906



Fonte: Elaborada pelo autor

O registro mais antigo, que tem o número **1.381** (fl. 62, do Livro 3-B), data de 6 de janeiro de 1936 e foi aberto para transcrição de uma escritura pública de compra e venda de um imóvel com área de 6.165,00m<sup>2</sup>, tendo, de um lado, como vendedor, Lucas Alexandre, Capitão de Mar e Guerra do Rio de Janeiro, e de outro, como adquirente, Américo Silveira D'Avila.<sup>35</sup>

O citado registro número **1.381** é sucedido pelo de número **2.442**, inscrito na folha 6 do Livro 3-C do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, por ocasião do registro de uma compra e venda, realizada em 12 de março de 1941, entre Américo Silveira D'Avila, como vendedor, e o Estado de Santa Catarina, como adquirente.

Alguns aspectos importantes extraem-se do registro desta compra e venda, como a data e a forma como o Estado de Santa Catarina passa a dispor dos terrenos. Pode-se também observar que o

<sup>35</sup> Tendo em vista a antiguidade do registro, as características e as confrontações descritas relativas a este imóvel não permitem reconstituir as suas dimensões.

Estado de Santa Catarina não era o detentor original da área, tendo os imóveis sido anteriormente ocupados por particulares, conforme relatado no capítulo anterior, comprovado pela transcrição do título ora apresentado.

Outro aspecto a destacar no que tange à transcrição do título em comento são as características e as confrontações dele extraídas, as quais apontam que o terreno fazia frente para a rua Rui Barbosa e fundos com o mar, permitindo identificar sua dimensão e sua localização.

O segundo título, transcrito sob o número **1.744**, na folha 125 do livro 3-B do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, data de 7 de setembro de 1937 e teve por objetivo promover a transcrição de uma compra e venda celebrada entre a Cia Carris Urbano e Suburbano de Florianópolis, como vendedora, e o Estado de Santa Catarina, como adquirente. O fato de não existir registro anterior para este imóvel denota que anteriormente a área era ocupada sem título registrado.

Aspecto igualmente importante demonstrado neste título é o registro do momento (ano de 1937) em que o Estado de Santa Catarina passa a deter a propriedade da área em investigação.

Por suas características e confrontações, este imóvel conta com uma área de 33.800,00m<sup>2</sup>, fazendo frente com a rua Rui Barbosa, em uma extensão de 123 (cento e vinte e três metros), percorrendo 238m (duzentos e trinta e oito metros) na lateral, até os fundos, com o mar.

A transcrição consultada, igualmente, não possui informações sobre a existência de registro anterior do imóvel.

O título registrado sob o número **1.776**, na folha 151, do Livro 3-B, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, decorre também da transcrição de uma aquisição promovida pelo Estado de Santa Catarina, em 27 de abril de 1938, em que figura como vendedora Amancia Beatriz de Carvalho Costa, também sem referência a qualquer registro anterior.

A transcrição desse registro descreve que o imóvel faz frente com a rua Rui Barbosa, em uma extensão de 88,4m (oitenta e oito vírgula quatro metros), com “fundos que se achar, até o mar”.

Por fim, o registro promovido na folha 154, do Livro 3-B, sob o número **1.787**, transcreve uma quarta aquisição realizada pelo Estado de Santa Catarina, na mesma localidade, datada de 27 de abril de 1938, tendo como vendedores Indio Catarinense da Costa e sua mulher Esther Silveira da Costa.

Na descrição das características e confrontações, o imóvel faz frente para a rua Delminda da Silveira (antiga rua Rui Barbosa) e fundos com terrenos de marinha.



Figura 40 – Descrição do imóvel matriculado sob o nº 4.830

LIVRO Nº. 2 REGISTRO GERAL		CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS	
		FLORIANÓPOLIS — Santa Catarina	
matrícula	folha	Florianópolis, 25de outubro de 19 77.	
4830	01.		
<p><b>Imóvel:</b> UM TERRENO sito a rua Ruy Barbosa nesta cidade co área de 83.999,30m<sup>2</sup>, medindo 625,91m de frente, a partir do ponto 0 até o ponto 1 mede 36,83m; do ponto 1 ao ponto 2 mede 129,64m; do ponto 2 ao ponto 3 mede 26,47m, do ponto 3 ao 4 mede 44,92m; do ponto 4 ao ponto 5, mede 45,85m, do ponto 5 ao ponto 6 mede 43,15, do ponto 6 ao ponto 7, mede 55,85m, do ponto 7 ao ponto 8 mede 138,40 m e confronta com a rua Ruy Barbosa; do ponto 3 ao ponto 9, uma das laterais mede 79,80m e confronta com a residência do governador; e na outra lateral, compreendida pelos pontos 51 a pp, confronta com uma servidão, e nos fundos, mede 690,45m, e confronta com terras de marinha, já aforadas ao governo do Estado de SC; há 5 casas de tijolos sob nº 3 e 22 e 5 e mais benfeitorias e o prédio de tijolos e suas benfeitorias, edificadas no terreno acima descrito. <u>Proprietária</u> Fazenda do Estado de SC, pessoa jurídica de Direito Público interno, representada por Waldyr Albani brasileiro, diretor da Divisão de Patrimônio da SEF do Estado de SC, casado, domiciliado e residente nesta cidade. <u>Registro Anterior</u>:-- 2442, 1787, 1744, 1776, fls. 6, 154, 124/125, 151, livro 3C, 3B deste cartório.</p> <p><b>OFICIAL:</b> <i>Yvonne A. Brande</i></p>		Matrícula Nº	
		Rn	

Fonte: Florianópolis, 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 4.830 (2018, p. 1).



A unificação das transcrições e a abertura da nova matrícula foram promovidas para viabilizar a doação do terreno à Fucabem.

A doação do imóvel, registrado sob o número **4.830**, foi realizada por meio de escritura pública lavrada no 2º Tabelionato de Notas de Florianópolis, no livro 142, folha 341, e de acordo com o disposto no Decreto 68, de 5 de fevereiro de 1976, e na Lei nº 4.893, de 9 de julho de 1973, que disciplinava a possibilidade de doação de imóvel do Estado de Santa Catarina para fundações instituídas pelo Poder Público, para atendimento de interesse social.

Portanto, é a partir de outubro de 1977 que a Fucabem passa a ser a legítima proprietária do terreno alodial onde se encontravam as instalações do Abrigo de Menores.

No ano de 1980, a área doada sofre uma intervenção física, em razão da abertura da avenida de contorno norte (atualmente, oficialmente conhecida como Avenida Governador Irineu Bornhausen), que atravessa o terreno, provocando a sua divisão registral em duas partes: uma maior, com área de 76.206,80m<sup>2</sup> e outra menor, com área de 3.300,50m<sup>2</sup>.

A área menor, de 3.300,50m<sup>2</sup>, é então transferida para a matrícula **12.906**, do Primeiro Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Florianópolis, permanecendo a área remanescente do terreno maior registrada na mesma matrícula **4.830**.

A divisão provoca a representação física demonstrada no mapa abaixo, onde se pode observar (área destacada em vermelho) o nascimento do terreno alodial que vem a ser, posteriormente, adquirido pela Carbonífera Metropolitana, na concorrência pública promovida pela Fucabem. (Figura 42)

**Figura 42** – Destaque da área do terreno alodial da Ponta do Coral



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, Geoprocessamento (2018).

Ilustração: Elaborada pelo autor

A área destacada em vermelho representa aquela descrita como Área 1 na Figura 36, que foi objeto de aquisição pela Carbonífera Metropolitana, em conjunto com os imóveis matriculados sob os números **14.647** e **14.648**, em 16 de dezembro de 1980. A venda desta área foi registrada na matrícula **12.906**, no dia 20 de fevereiro de 1981.

Posteriormente, em 17 de maio de 1983, a Carbonífera Metropolitana promoveu a transferência da titularidade do imóvel para a Carbonífera União, inscrita no CNPJ sob o número 83.649.988/0001-41, a título de integralização de capital social, conforme o registro R2, constante na matrícula.

Em 25 de setembro de 1991, o imóvel foi incorporado pela Carbonífera Metropolitana S.A. (R.3/12.906), inscrita no CNPJ sob o número 83.647.917/0001-00, em razão de incorporação societária ocorrida em 30 de outubro de 1989. Na sequência, em 26 de setembro de 1991, foi transferido à Nova Próspera Mineração S.A., CNPJ número 85.109.742/0001-02, em razão da venda realizada em 25 de setembro de 1991, por meio de escritura pública lavrada no 4º Tabelionato de Notas de Florianópolis, no livro 227, folha 143 (R.4/12.906). Este imóvel permanece até os dias atuais registrado no Registro de Imóveis em nome

da Nova Próspera Mineração S.A., muito embora haja um contrato de parceria imobiliária, compromissando o terreno, firmado com a Hantei Engenharia.

Por fim, importa destacar que este imóvel é objeto de penhora nos autos da ação nº 0005454-97.1996.8.24.0020, em razão de execução promovida pela Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, e está em fase de avaliação judicial para apresentação em hasta pública. Pela análise da movimentação processual, o praxeamento do bem aparenta estar próximo, sendo que, em breve, este imóvel poderá sofrer nova transferência à terceiros, mediante autorização judicial.

*b) Área 2: Terreno de marinha aforado, registrado na matrícula 14.648*

A segunda área negociada entre a Fucabem e a Carbonífera Metropolitana é aquela descrita como Área 2, na Figura 36, que se refere a um terreno de marinha aforado, inscrito no 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Florianópolis, sob o número **14.648**, e Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) perante a SPU, sob o número atual de 8105.0001266-92. Este imóvel conta hoje com uma área matriculada de 8.657,20m<sup>2</sup>, resultante da unificação das matrículas **10.391**, **10.639** e **10.641**, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis.

Das três matrículas anteriores, que resultaram no imóvel da matrícula **14.648**, duas (**10.639** e **10.641**) são originárias, ou seja, sem inscrição anterior no registro de imóveis, e uma (**10.391**) com registro anterior.

O imóvel matriculado sob o número **10.641** se referia a um terreno de marinha aforado ao Estado de Santa Catarina, com área de 3.354,78m<sup>2</sup>, fazendo frente com o mar e fundos com terras alodiais do próprio Estado de Santa Catarina.

A abertura dessa matrícula (**10.641**) data de 30 de outubro de 1979 para registro da escritura pública de transferência de terreno de marinha, por doação, do Estado de Santa Catarina para a Fucabem.

A doação foi lavrada em 21 de junho de 1979, no 2º Ofício de Notas da Comarca de Florianópolis, no Livro 153, folhas 60-63, e autorizada pela SPU, pelo alvará 239/79, no processo número 000811/78M.

Antes da abertura de referida matrícula para registro da doação à Fucabem, o imóvel era registrado na SPU sob o número 8105.0102984-02.

O imóvel matriculado no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, sob o número **10.639**, trata-se, igualmente, de um terreno de marinha aforado ao Estado de Santa Catarina, com área de 3.802,42m<sup>2</sup> e possui o mesmo histórico do imóvel de matrícula 10.641.

A matrícula 10.639 foi aberta para registro da doação promovida pelo Estado de Santa Catarina à Fucabem, com escritura lavrada em 21 de junho de 1979, no 2º Ofício de Notas da Comarca de Florianópolis, Livro 153, folhas 60-63, e autorizada pela SPU pelo alvará 239/79, no processo número 000811/78M, com matrícula aberta em 30 de outubro de 1979. Na SPU, o imóvel estava, anteriormente à doação, registrado sob o número 81.05.0102400-80.

Em razão do histórico de transferências relatados, acredita-se que a origem dessas duas áreas de marinha, individualizadas, decorre do processo de unificação dos registros **2442** (fl. 6, do Livro 3-C), **1787** (fl. 154, do Livro 3-B), **1744** (fl. 125, do Livro 3-B), **1776** (fl. 151, do Livro 3-B), que culminaram na matrícula 4.830, com medidas retificadas na sua confrontação ao mar, e que teve seu registro desmembrado para destacar a área de marinha da área alodial e, assim, permitir sua gestão de forma independente.

Relembre-se que a unificação dos imóveis alodiais que deram origem à matrícula **4.830** é resultado do registro da escritura pública de doação de imóveis promovido pelo Estado de Santa Catarina para a Fucabem, em outubro de 1977.

O terreno de marinha matriculado sob o número **10.391** tem um histórico diverso dos outros dois, que também compõem hoje a Área 2. O seu registro mais remoto data de 17 janeiro de 1930 e decorre da transcrição de uma compra e venda realizada entre o Senhor João Batista Sabino, na qualidade de vendedor, e a Standart Oil Company Of Brasil, como adquirente, registrada sob o número **198**, no livro 3-A, folhas 337-338, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis.

Naquela época, o imóvel era descrito apenas como “uma pequena chácara situada nesta cidade no lugar denominado ponta do recife, fazendo frente a chácara que foi de João Maria Vieira”. Não havia referências a outros confrontantes, nem de o imóvel estar situado em terreno de marinha.

Posteriormente, em 10 de outubro de 1979, o registro desse imóvel foi transferido para a matrícula 10.391, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, ocasião em que também foi promovido o registro da compra e venda realizada, em 3 de março de 1960, entre a Standart Oil (na oportunidade já denominada de Esso Brasileira de Petróleo S.A.) e o Estado de Santa Catarina.

A compra e venda entre a Esso e o Estado de Santa Catarina foi lavrada no dia 3 de março de 1960, no 4º Tabelionato de Notas de Florianópolis, no livro 002, folha 95, verso, com registro autorizado pela SPU, por meio do alvará 606/1979, expedido no processo 1013/1979.

Na ocasião da abertura da nova matrícula, a descrição do imóvel foi aprimorada, passando a constar como terreno de marinha aforado ao Estado de Santa Catarina, com 1.500,00m<sup>2</sup>, contendo dois pavilhões de alvenaria, uma casa e um trapiche dotado de trilhos e guincho, fazendo frente com imóvel de propriedade da Fucabem; as laterais e os fundos confrontando com o mar.

Na sequência, em 16 de janeiro de 1980, o mesmo imóvel foi transferido do Estado de Santa Catarina para a Fucabem, por doação realizada por escritura pública lavrada no dia 10 de dezembro de 1979, no 2º Tabelionato de Notas de Florianópolis, no livro 154, folhas 55-57. A transferência foi autorizada pela SPU por meio do alvará 757/1979, no processo número 2278/1979. Este imóvel tem, portanto, origem e passagens bem especificadas, nascendo como imóvel particular e, após, regularizado para ser descrito como terreno de marinha em regime de aforamento.

A detenção pelo Estado de Santa Catarina dos imóveis matriculados sob os números **10.639** e **10.641** data, possivelmente, em razão do que foi acima exposto, do final da década de 1930, e o matriculado sob o número **10.391** passa a ser do Estado de Santa Catarina a partir de 1960, todos transferidos, por doação, à Fucabem, em 1979.

A unificação desses três terrenos de marinha aforados, que resulta na matrícula **14.648** do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, vem a ocorrer em 20 de fevereiro de 1981, em razão da alienação à empresa Carbonífera Metropolitana.

A alienação foi promovida dentro de um processo de concorrência pública realizada pela Fucabem, com negócio formalizado com a lavratura da escritura pública no 4º Tabelionato de Notas da Comarca de Florianópolis, registrada no livro 151, folhas 195-199.

A transferência da titularidade do regime de aforamento foi autorizada pela SPU no processo 0986/02465/80, pelo alvará número 835/80, quando também promoveu a unificação dos três imóveis em seu Registro Imobiliário Patrimonial (fl. 196 da escritura), resultando na unificação das matrículas no Registro de Imóveis, no requerimento de registro das escrituras públicas de compra e venda.

Posteriormente, em 17 de maio de 1983, a Carbonífera Metropolitana promoveu a transferência da titularidade do imóvel para a

Carbonífera União, inscrita no CNPJ sob o número 83.649.988/0001-41, a título de integralização de capital social, mediante autorização conferida pela SPU no processo 282/83, por meio do alvará número 058/83.

Em 25 de setembro de 1991, o imóvel matriculado sob o número **14.648** foi incorporado pela Carbonífera Metropolitana S.A., inscrita no CNPJ sob o número 83.647.917/0001-00, em razão de incorporação societária ocorrida em 30 de outubro de 1989, e transferido à Nova Próspera Mineração S.A., CNPJ número 85.109.742/0001-02, em 26 de setembro de 1991, em razão da venda realizada em 25 de setembro de 1991, por meio de escritura pública lavrada no 4º Tabelionato de Notas de Florianópolis, no livro 227, folha 143.

A venda foi autorizada pela SPU no processo 10983.008848/91-43, pela averbação de transferência número 089/92, inscrito no livro SC-001-AT, fl. 089, RIP 8105.01266000-1, da SPU. Este imóvel permanece até os dias atuais registrado tanto no Registro de Imóveis, quanto na SPU (RIP 8105.0001266-92) em nome da Nova Próspera Mineração S.A., muito embora haja contrato de parceria imobiliária, compromissando o terreno, firmado com a Hantei Engenharia.

Por fim, igualmente cabe destacar que este imóvel é objeto de penhora nos autos da ação nº 0005454-97.1996.8.24.0020, em razão de execução promovida pela Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, e está em fase de avaliação judicial para apresentação em hasta pública. Pela análise da movimentação processual, o praceamento do bem aparenta estar próximo, sendo que, em breve, este imóvel poderá sofrer nova transferência à terceiros, mediante autorização judicial.

*c) Área 3: Terreno de marinha aforado, registrado na matrícula 14.647*

A Área 3, que fecha o grupo de imóveis alienados pela Fucabem à Carbonífera Metropolitana, está atualmente matriculada sob o número **14.647**, no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis. Trata-se de um terreno de marinha aforado, com área de 3.002,01m<sup>2</sup>.

A origem deste imóvel no fólio real é de 20 de fevereiro de 1981, decorrente do requerimento do registro da compra e venda promovida pela Fucabem à Carbonífera Metropolitana. A operação de compra e venda celebrada entre ambas foi formalizada com a lavratura da escritura pública no 4º Tabelionato de Notas da Comarca de Florianópolis, registrada no livro 151, folhas 195-199, com autorização expedida pela SPU no processo 0986-02465/80, por meio do alvará número 837/80.

Na descrição do imóvel consta como registro anterior o RIP da SPU sob o número 8105.0103461-56, sem referência à existência de matrícula anterior no registro de imóveis. Tal como no caso dos imóveis matriculados sob os números **10.639** e **10.641**, a origem provável deste imóvel individualizado, considerando não existir matrícula anterior, mas apenas registro imobiliário patrimonial na SPU, está relacionada à regularização dos terrenos de marinha anteriormente incorporados a matrículas, ou outro título, de terras alodiais.

Em 17 de maio de 1983, a Carbonífera Metropolitana promoveu a transferência da titularidade do imóvel para a Carbonífera União, inscrita no CNPJ sob o número 83.649.988/0001-41, a título de integralização de capital social, mediante autorização conferida pela SPU no processo 283/83, por meio do alvará número 057/83.

Em 25 de setembro de 1991, o imóvel foi incorporado pela Carbonífera Metropolitana S.A., em razão de incorporação societária ocorrida em 30 de outubro de 1989, e, na sequência, transferido à Nova Próspera Mineração S.A., em 26 de setembro de 1991, em razão da venda realizada em 25 de setembro de 1991, por meio de escritura pública lavrada no 4º Tabelionato de Notas de Florianópolis, no livro 227, folha 143.

No âmbito da SPU, a transferência foi registrada no RIP sob o número 8105.03461.000-7.

O imóvel permanece até os dias atuais registrado, tanto no Registro de Imóveis quanto na SPU (RIP 8105.0003461-10), em nome da Nova Próspera Mineração S.A., muito embora haja contrato de parceria imobiliária, compromissando o terreno, firmado com a Hantei Engenharia.

De igual maneira, destaca-se que este imóvel é objeto de penhora nos autos da ação nº 0005454-97.1996.8.24.0020, em razão de execução promovida pela Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, e está em fase de avaliação judicial para apresentação em hasta pública. Pela análise da movimentação processual, o praxeamento do bem aparenta estar próximo, sendo que, em breve, este imóvel poderá sofrer nova transferência à terceiros, mediante autorização judicial.

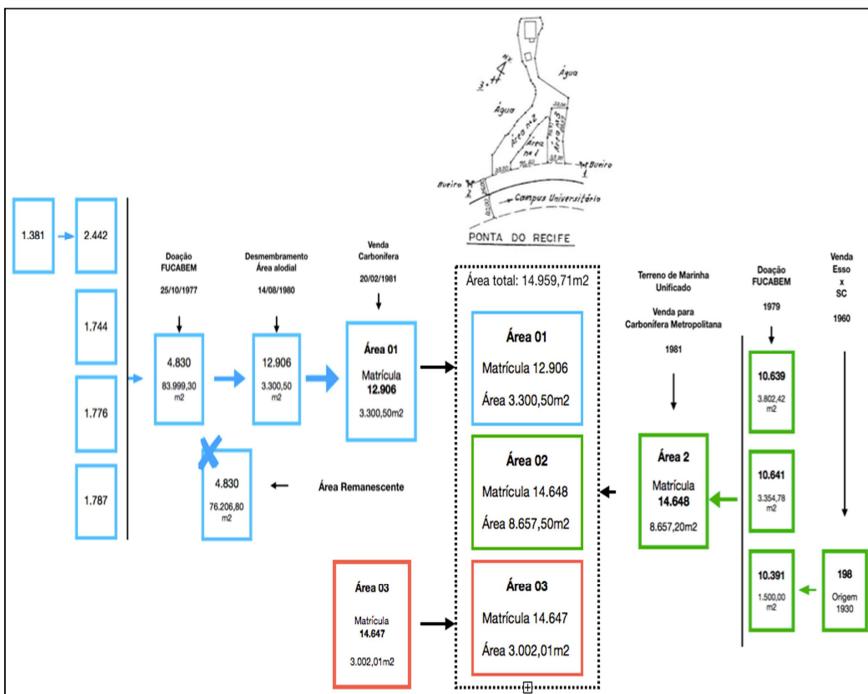
### **3.1.1 Ponta do Coral: a composição final**

A área denominada Ponta do Coral, objeto de análise deste trabalho, e que está em conflito, gerando impasse sobre seu uso e aproveitamento, é a soma dos três imóveis descritos na seção anterior (Área 1 + Área 2 + Área 3, representadas na Figura 36).

A cadeia registral foi descrita em detalhes, para permitir a compreensão de como esses imóveis tiveram sua origem dominial, como o Estado de Santa Catarina e a Fucabem se tornaram proprietários, quem os vendeu para a Carbonífera Metropolitana e quem é o atual titular, ressaltada, no histórico, a forma utilizada nas transmissões da propriedade. A ideia é que, com base nas informações levantadas, seja possível, adiante, avaliar a legalidade da aquisição realizada pela Carbonífera Metropolitana e a higidez e a legalidade dos registros conferidos ao atual titular da área.

Colabora para atingir esse propósito o esquema ilustrativo do histórico desses imóveis até a sua atual condição, no aspecto do registro de imóveis. (Figura 43)

**Figura 43** – Esquema ilustrativo do histórico registral dos três terrenos que constituem a área da Ponta do Coral



Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.2 A FUCABEM E A CONCORRÊNCIA PÚBLICA

O Capítulo 2 dedicou-se a relatar a existência de movimentos sociais que reclamam a “privatização” da Ponta do Coral, requerendo a sua devolução “ao povo” e a transformação do local em área pública, como se a Ponta do Coral (soma das áreas 1, 2 e 3) fosse, anteriormente, um espaço aberto ao público. De outro lado, demonstrou-se que a área global serviu para receber as instalações do Abrigo de Menores, posteriormente convertida na sede da Fucabem.

Na seção 3.1, com a descrição do histórico registral, pôde-se observar que a Ponta do Coral é parte de uma área maior, inicialmente titularizada por particulares, de quem o Estado de Santa Catarina adquiriu e, após, transferiu para a Fucabem.

Ao confrontar os dados registraes colhidos neste capítulo com os fatos históricos relatados no capítulo anterior, tem-se bem clara a compreensão de que a área foi adquirida pelo Estado de Santa Catarina para servir ao próprio Estado, em seus projetos de desenvolvimento social, e não destinada e aberta ao público, muito menos municipalizada.

No que toca à “privatização” da área, também se observou que ela não foi realizada diretamente pelo Estado de Santa Catarina, nem pelo município de Florianópolis.

A venda da Ponta do Coral foi promovida pela Fucabem, que era a titular registral dos imóveis, em razão de dois motivos principais: (i) porque a Ponta do Coral (soma das áreas 1, 2 e 3) perdeu sua utilidade ao ser cortada pela nova avenida construída e isolada do restante da área onde funcionava a instituição; (ii) como forma de alavancagem financeira, uma vez que necessitava reconstruir suas instalações, após o incêndio ocorrido.

Portanto, a venda que se contesta foi realizada entre uma fundação instituída pelo Estado de Santa Catarina, que detinha (título de propriedade e de aforamento) o uso exclusivo da área, e um particular (Carbonífera Metropolitana). Esta operação contempla, desta feita, o procedimento e o ato de venda analisados.

A Fucabem era uma fundação instituída pelo poder público (fundação pública), vinculada à Secretaria do Bem-Estar Social do Estado de Santa Catarina. Por sua característica de fundação pública, acompanhando o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (1981, p. 105), o imóvel incorporado ao seu patrimônio é considerado bem público de uso especial, sujeito às normas do âmbito administrativo.

A Fucabem, ao deliberar sobre a necessidade de alienação de parte de seu acervo imobiliário, adotou um procedimento denominado de concorrência pública, em observância ao disposto no artigo 4º da Lei Estadual 5.704/1980.

A concorrência pública é uma modalidade de licitação, meio que a Administração Pública dispõe para contratar obras, serviços, aquisição ou alienação de bens, quando não pode fazê-lo ou exercê-lo diretamente. Considerando que a licitação é uma espécie de competição, o objetivo por trás deste procedimento é selecionar a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração, sem descuidar da análise de critérios preliminares, como idoneidade, capacidade técnica, jurídica e financeira do agente proponente que tem interesse em contratar com a Administração Pública (SILVA, 1979, p. 35-36).

Por se tratar da modalidade padrão de licitação pública, posto que preserva com maior rigor o interesse público, a concorrência é o procedimento que costuma ser eleita para acolher contratações mais complexas, importantes ou que envolvam valores de maior vulto (NIEBUHR, 2008, p. 103), tal como na alienação de imóveis.

Na oportunidade da venda promovida pela Fucabem, as concorrências públicas eram regidas no território nacional pelo Decreto-lei federal nº 200/1967 e Lei nº 5.456/1968, que disciplinavam seus atos e fases. Na esfera estadual, a concorrência pública para a alienação de imóveis deveria obedecer às normas constantes no Capítulo II, do Título VIII, da Lei nº 5.089/1975.

Em artigo científico analisando as licitações e os contratos administrativos regidos pelo Decreto-lei federal nº 200/1967, Hely Lopes Meirelles (1971, p. 22) escreveu que a concorrência pública é um procedimento com atos e fases bem definidos, os quais devem ser observados, para o seu bom desempenho e regularidade.

As fases da concorrência pública, a propósito, dividem-se em: (i) convocação dos interessados (edital); (ii) recebimento das propostas; (iii) habilitação dos proponentes; (iv) exame e julgamento das propostas; e (v) classificação dos proponentes e adjudicação do objeto da licitação ao vencedor.

A realização e o regular exaurimento de cada fase é pressuposto para a realização da fase subsequente (BANDEIRA DE MELLO, 1981, p. 111).

A convocação dos interessados, mediante publicação do edital em órgão oficial, que é o primeiro ato, tem por objetivo dar publicidade ao procedimento da concorrência pública, estabelecendo as regras específicas do certame.

A publicação do edital pode ser feita na íntegra ou resumidamente, se indicado o local para acesso ao edital completo (MEIRELLES, 1971, p. 16), com uma antecedência mínima de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 129, inc. I, do Decreto-lei federal nº 200/1967, e de 15 (quinze) dias, se observado o disposto no artigo 157, inc. I, da Lei (estadual) nº 5.089/1975.

No edital é importante que constem informações precisas sobre a licitação, como data, hora e local para apresentação das propostas. Igualmente, é necessário que se estabeleçam os critérios de julgamento da proposta e o local onde serão prestadas as informações e fornecida a documentação a ser analisada pelo proponente (MELLO, 1981, p. 113, 118).

Na data e hora designadas no edital, procede-se à habilitação dos proponentes e, posteriormente, o exame e o julgamento das propostas recebidas.

A habilitação é a qualificação dos licitantes, ocasião em que se analisam a idoneidade e a capacidade de contratarem com a Administração Pública. A habilitação é um procedimento preliminar, no próprio procedimento licitatório, que se “encerra com o julgamento por uma comissão de, pelo menos, três membros, cuja função é examinar a documentação apresentada pelos concorrentes e decidir quais os que atendem às condições prescritas no edital” (MEIRELLES, 1971, p. 20).

O que se examina na habilitação é, exclusivamente, a análise da personalidade jurídica dos licitantes, da sua capacidade técnica e financeira (artigo 131 do Decreto-lei federal nº 200/1967 e artigo 159 da Lei estadual nº 5.089/1975).

Ultrapassada a fase de habilitação, cabe à comissão julgadora analisar as propostas dos licitantes devidamente habilitados a participar do certame, promovendo o julgamento e a classificação daquela considerada a mais vantajosa para a Administração Pública, com base nos critérios fixados no edital (MEIRELLES, 1971, p. 24).

Seguindo os atos, as fases e os critérios acima descritos, o edital de concorrência pública da Fucabem, publicado no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina sob o número 001/80, dava conhecimento a todo e qualquer interessado acerca da intenção de promover a alienação dos imóveis de sua propriedade, observadas as condições gerais do edital.

Os imóveis anunciados à venda pela Fucabem foram aqueles anteriormente descritos, quais sejam, os compreendidos na Área 1 (matrículas 12.906), Área 2 (matrículas 10.639, 10.391, 10.641, originando a matrícula 14.648) e Área 3 (RIP 8105.0103461-56,

originando a matrícula 14.647). A área total desses imóveis somava 14.959,71m<sup>2</sup>, constituída por parte de terreno alodial e parte de terreno de marinha.

A documentação relativa aos imóveis, como plantas e títulos, foi colocada à disposição para análise dos interessados na sede da Fucabem (item J do edital 001/80).

Quanto ao valor de venda, o imóvel foi previamente avaliado pela Fucabem em Cr\$ 85.311.800,00 (oitenta e cinco milhões, trezentos e onze mil e oitocentos cruzeiros), servindo este como base para as propostas (item C do edital 001/80).

Para participar do certame, o concorrente deveria comprovar a regularidade da sua situação jurídico-fiscal, a idoneidade financeira e apresentar proposta de compra, em envelope lacrado, contendo carta que mencionasse o preço proposto pelo imóvel e a forma de pagamento (itens D e E do edital 001/80).

Como critério de escolha da proponente vencedora, foi estabelecido que seria classificada a proposta com melhor preço, considerando as condições de pagamento, a juízo exclusivo da comissão de concorrência (item F do edital 001/80), que poderia recusar qualquer das propostas e anular a concorrência, caso as que fossem apresentadas não atendessem aos interesses da Fucabem, em especial quanto ao preço e à forma de pagamento (item J do edital 001/80).

Nos termos do mencionado edital, o recebimento das propostas foi agendado para o dia 17 de novembro, às 14horas, na sede da Fucabem.

Nesse dia, foram apresentadas propostas por distintos concorrentes: Kobrasol Empreendimentos Imobiliários, Iate Clube de Florianópolis, Carbonífera Metropolitana S.A. e Sociedade Nacional de Construções (SNAC), e todas foram julgadas aptas pela comissão julgadora da concorrência pública.

A Kobrasol Empreendimentos Imobiliários apresentou o preço de Cr\$ 85.311.800,00, para pagamento em quarenta prestações mensais, iguais e sucessivas. O Iate Clube de Florianópolis sugeriu permutar as áreas licitadas por outras da proponente, em equivalência de valores. A Carbonífera Metropolitana S.A. ofereceu o valor de Cr\$ 91.910.910,91, para pagamento à vista. E, por fim, a Sociedade Nacional de Construções (SNAC) propôs a quantia de Cr\$ 90.000.000,00, para pagamento em 45 prestações.

Conhecidas as propostas, a comissão julgadora, designada pela Portaria 040/80 da Fucabem, publicada no Diário Oficial do Estado número 11.574 de 3 de outubro de 1980, composta pelos senhores

Genovêncio Mattos Neto, na qualidade de presidente, Mário Abreu Filho e Bernardo Jacinto Demiani Tasso, escolheu como a melhor proposta apresentada aquela da Carbonífera Metropolitana, em razão de atender aos critérios e valores estabelecidos no edital de concorrência pública, sendo a adjudicação do bem efetivada no próprio certame, com o pagamento da quantia proposta pela empresa vencedora, por meio do cheque AFB-637.754 do Banco Bamerindus do Brasil.

A operação foi formalizada trinta dias após, mediante a outorga pela Fucabem da escritura pública de compra e venda de um terreno alodial e transferência de domínio útil de terreno de marinha, lavrada no 4º Ofício de Notas de Florianópolis, no dia 16 de dezembro de 1980, no livro 151, folhas 195 a 199, ocasião em que foram transmitidos à Carbonífera Metropolitana S.A. os direitos sobre as áreas negociadas.

Na escritura pública de compra e venda foi consignado o procedimento licitatório que viabilizou a alienação pela Fucabem, dando-se publicidade, uma vez mais, ao ato.

Da descrição dos procedimentos, depreende-se que a Fucabem e a Administração Pública atestaram a legalidade do certame e a satisfação com o resultado ao firmar a escritura, quando teriam poder para revogá-la, caso avaliada, posteriormente, qualquer irregularidade praticada no dia da concorrência.

De igual maneira, observa-se que os requisitos objetivos da concorrência pública foram devidamente observados e cumpridos, tanto nos aspectos formais (procedimentos) quanto nos materiais (mérito), denotando que, neste quesito (análise da legalidade da licitação), a operação de compra e venda foi regular e válida.

### 3.3 A BASE LEGAL PARA A VENDA DO IMÓVEL PELA FUCABEM

A descrição e a análise do procedimento de venda do imóvel da Fucabem à Carbonífera Metropolitana, apresentadas linhas atrás, evidenciam a legalidade do procedimento, diante da verificação do cumprimento dos requisitos legais exigíveis à época.

A certeza da legalidade dos procedimentos, por si só, não permite concluir que a Fucabem estava, de fato, autorizada a promover a venda dos imóveis.

A análise da viabilidade/legitimidade jurídica da Fucabem para promover a venda dos imóveis é tão essencial quanto a verificação da legalidade dos procedimentos. E a ilegalidade de um aspecto ou de outro é motivo bastante para invocar a nulidade do ato.

Com essa preocupação em mente, o foco desta seção é averiguar se a Fucabem, ao levar seus imóveis à venda, por concorrência pública, estava legalmente autorizada a assim proceder.

A propósito, a Fucabem foi instituída por força da Lei Estadual 5.088/75, por ocasião da reestruturação administrativa do Governo do Estado de Santa Catarina, para tornar-se um órgão de apoio da Administração Pública estadual, com o objetivo primordial de “conjugar esforços do Poder Público e da Comunidade para solução do problema do menor que, por suas condições sócio-econômicas, não tem acesso aos meios normais de desenvolvimento” (art. 89).

Na prática, a Fucabem foi criada para administrar o Abrigo de Menores, inicialmente gerido pela congregação das Irmãs Maristas (ver Capítulo 2), cuja estrutura física estava situada no atual bairro Agrônômica, local que contempla a Ponta do Coral.

Para a Fucabem poder exercer adequadamente a sua função, o Governo do Estado de Santa Catarina optou por transferir a titularidade dos imóveis onde estava situado o Abrigo de Menores para a própria instituição, que detinha personalidade jurídica e gestão próprias.

Justamente por desempenhar atividades de interesse coletivo, formada por patrimônio público e mantida com recursos públicos, a Fucabem teve sua atuação e gestão do patrimônio submetidas ao controle e às regras inerentes às entidades administrativas, ainda que constituída sob a égide do direito privado (JUSTEN FILHO, 2013, p. 313).

Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 188) explica que “é absolutamente incorreta a afirmação normativa de que as fundações públicas são pessoas de Direito Privado”, quando atribuídas a elas a titularidade de poderes públicos (ver Capítulo 1).

É importante observar que os entendimentos de Marçal Justen Filho (2013) e de Celso Antonio Bandeira de Mello (2015) aqui apresentados são mais recentes, com fulcro em normas que à época da venda do imóvel para a Carbonífera Metropolitana ainda não vigoravam no ordenamento jurídico brasileiro. Tanto que Hely Lopes Meirelles (1978), ao lecionar sobre licitação nas entidades paraestatais, defendeu que as fundações públicas, naquela época, sequer estariam originariamente sujeitas à licitação pública, modalidade esta imposta somente às entidades estatais e autárquicas, excluindo as paraestatais, nos termos do Decreto-lei nº 200/1967.

Nessa linha, é de se destacar que até o recente (com relação à venda) artigo 99, parágrafo único, do Código Civil de 2002, que conceitua os bens públicos, coloca dúvida quanto à natureza jurídica dos

bens pertencentes às entidades dotadas de personalidade privada (JUSTEN FILHO, 2013, p. 1131), como é o caso da Fucabem, posto que este dispositivo considera dominical os bens detidos por estas entidades, o que dispensaria a desafetação. Por essa razão é tão importante examinar a lei que autorizou a criação da entidade para verificar o regime jurídico adotado para os bens por ela adquiridos.

Sendo assim, a pretendida análise da licitude da venda promovida pela Fucabem para a Carbonífera Metropolitana passa, inevitavelmente, por identificar se ela estaria sujeita ao regramento administrativo no Estado de Santa Catarina, que disciplina a compra e a venda de imóveis, e, em caso positivo, cabe verificar se as normas foram devidamente observadas na ocasião da alienação.

No que toca à finalidade da Fucabem, esta entidade, conforme relatado, foi instituída para apoiar a administração do estado catarinense, assumindo funções e responsabilidades de atividades inerentes ao próprio Estado, em especial o amparo ao menor desassistido. Por tal motivo, acredita-se que a Fucabem estaria sujeita ao regramento administrativo do Estado.

Portanto, é imperioso compulsar a legislação da época, relativamente à alienação de bens públicos do Estado, bem como a submissão da Fucabem ao regramento então vigente.

Na análise histórico-registral dos imóveis alienados, verificou-se que a venda realizada pela Fucabem para a Carbonífera Metropolitana ocorreu, nos termos da concorrência pública comentada anteriormente, em novembro de 1980, com edital da venda lançado no início de outubro do mesmo ano.

Até maio de 1980, a regulamentação acerca da operação de compra e venda de imóveis do Estado de Santa Catarina tinha como parâmetro a Lei estadual nº 4.893/1973, a mesma utilizada para doação, pelo Estado, com modificações impostas pelas leis estaduais nº 5.111/1975, nº 5.519/1979 e nº 5.567/1979.

Contudo, na avaliação do governador do Estado de Santa Catarina, cujas razões foram expostas no projeto de alteração de lei nº 37/1980, a Lei Estadual nº 4.893/1973 necessitava de uma consolidação, em razão das diversas alterações já sofridas. Além disso, era preciso atualizá-la, excluindo disposições desnecessárias e desatualizadas, incluindo novos preceitos, como a de que só poderiam ser alienados bens imóveis não afetados, ou seja, dominicais (ver conceito no Capítulo 1), tornando-a, nesse caso, mais restritiva e alinhada aos preceitos do direito administrativo da época.

As regras disciplinando a aquisição, a alienação e o uso de bens imóveis do Estado foram consolidadas, em maio de 1980, em uma única e atualizada legislação estadual, a Lei nº 5.704/1980.

Portanto, na ocasião da compra e venda realizada entre a Fucabem e a Carbonífera Metropolitana, a norma vigente dispendo sobre aquisição, alienação e utilização de bens imóveis do Estado de Santa Catarina era a Lei estadual nº 5.704, decretada pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e sancionada pelo governador do Estado, em 28 de maio de 1980, em observância ao contido no artigo 53, inciso IV, da Constituição Estadual de Santa Catarina de 1967.

Na norma atualizada, as regras sobre alienação de bens imóveis do Estado foram tratadas no capítulo II e disciplinadas nos artigos 3º a 6º.

Conforme o disposto no artigo 3º, o Estado de Santa Catarina somente poderia alienar os seus imóveis dominicais (desafetados), quando recomendada por algum interesse público e mediante venda, doação, permuta ou investidura. O parágrafo terceiro deste artigo terceiro impunha que as fundações públicas estaduais também se submeteriam aos ditames e aos procedimentos desta lei, se o imóvel a ser alienado pela fundação tivesse sido recebido em doação pelo Estado.

O Estado de Santa Catarina, então, ao regradar a aquisição e a alienação de seus bens imóveis, regulamentou de igual maneira a compra e a venda dos imóveis pertencentes às fundações públicas, inserindo o patrimônio destas em patamar de regulamentação equivalente ao dos bens imóveis do Estado. Como resultado, para a alienação de seus imóveis, as fundações públicas passaram a se sujeitar às regras estabelecidas no Capítulo II, da Lei nº 5.704/1980.

Quanto aos requisitos para a alienação dos imóveis pelas fundações, dispunha o parágrafo terceiro do artigo 3º, que, além de se sujeitarem ao disposto nas regras do *caput* (bens dominicais e recomendado por interesse público), a venda deveria ser precedida de decreto autorizativo.

O art. 4º estabelecia ainda que, no aspecto formal, a alienação deveria ser precedida de justificativa, avaliação e ser realizada por meio de concorrência pública, conforme o procedimento estabelecido no Capítulo II, do Título VIII, da Lei nº 5.089/1975.

Assim, a venda do imóvel objeto deste estudo realizada pela Fucabem para a Carbonífera Metropolitana, para estar revestida de legalidade, deveria estar em consonância com os ditames da Lei nº 5.704/1980, observando em especial: (i) o interesse público adjacente,

(ii) a desafetação do imóvel de sua utilidade, (iii) o prévio decreto autorizativo e (iv) o procedimento de concorrência pública.

Com base nos critérios apontados, promove-se a análise da regularidade e da legalidade da venda promovida pela Fucabem.

O interesse público está declarado no Decreto nº 11.708/1980, do governador do Estado de Santa Catarina, que corresponde à alavancagem financeira da Fucabem para permitir a construção do novo Centro do Bem-Estar do Menor no município de Palhoça, destinado ao atendimento do menor desassistido.

As razões e as circunstâncias que obrigaram a Fucabem a promover a venda do imóvel que abrange a área da Ponta do Coral estão mais bem delineadas no Capítulo 2, o que corrobora o interesse público declarado no decreto, mas não custa rememorar. Então, como descrito, a estrutura do prédio principal da Fucabem foi atingida por um incêndio, provocando sua inutilização. A reconstrução era necessária e demandava a alavancagem de recursos financeiros. A forma encontrada foi a venda de parte do terreno da instituição (algo próximo de 15% da área total), que estava sem uso e sem utilidade, após ter sofrido um desmembramento provocado pela construção da via do contorno norte.

A desafetação é cumprida de duas formas. A primeira, por meio da expedição do Decreto nº 11.708/1980, do Governo do Estado de Santa Catarina, autorizando a venda, que, de acordo com Marçal Justen Filho (2013, p. 1124), é a forma admissível. A segunda forma de desafetação decorre da inutilização da área, após o desmembramento provocado pela construção da via do contorno norte (Av. Governador Irineu Bornhausen) e da intenção da entidade e do Estado de construir nova sede em local diferente. Esta assertiva é suportada por lição de Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 939).

O requisito da concorrência pública, descrito na seção anterior, atesta a legalidade da operação venda do imóvel, conforme igualmente identificada, após confronto da norma aplicável à época com o procedimento realizado pela Fucabem.

Quanto ao requisito do decreto autorizativo, a exigência, modo geral, foi cumprida com a expedição do Decreto nº 11.708, de 29 de julho de 1980, por meio do qual o governador do Estado de Santa Catarina, usando a competência privativa que lhe confere o artigo 93, item III, da Constituição do Estado, e de acordo com o disposto no artigo 3º, §3º, da Lei nº 5.704/1980, autorizou a Fucabem a promover a alienação de uma área de terras, medindo, no todo, 14.959,71m<sup>2</sup>.

Propositadamente, manteve-se a análise do requisito do decreto autorizativo por último. Explica-se: no entendimento de Murilo Silva

(2015), que demonstra contrariedade quanto à legalidade e à finalidade deste decreto, a Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1967, dispunha que a competência para legislar sobre alienação de bens imóveis do Estado era da Assembleia Legislativa. Sendo assim, a venda promovida pela Fucabem somente poderia ocorrer por meio de autorização legislativa específica da própria Assembleia e não por meio de decreto expedido pelo Executivo. Ainda, segundo o autor, a autorização concedida ao Poder Executivo no parágrafo 3º do artigo 3º da Lei nº 5.704/1980 é inconstitucional, o que tornaria nula a venda promovida com a autorização do Governo do Estado.

Discorda-se, no entanto, do entendimento esboçado. É que a análise literal da Constituição do Estado de Santa Catarina permite inferir que a intenção do artigo 53 foi disciplinar as atribuições da Assembleia Legislativa e entre elas estava a de legislar sobre aquisição, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Estado (inciso VI).

O verbo de ação atribuído à Assembleia Legislativa catarinense foi o de legislar, portanto, fazer leis, de modo abstrato. Não está estampada na Constituição Estadual a competência, muito menos exclusiva, de autorizar e de promover a venda dos bens públicos. Desta feita, cabia à Assembleia Legislativa disciplinar regras gerais relacionadas à compra e à venda de bens públicos estaduais, o que foi cumprido por meio da Lei Estadual nº 4.893/1973 e, posteriormente, pela Lei Estadual nº 5.704/1980.

Na ocasião da regulamentação da matéria, a Assembleia Legislativa poderia ter se apropriado do poder de autorizar a venda, disciplinando na legislação geral a forma para assim proceder nos casos específicos. De outro lado, a delegação do poder para autorizar a alienação ao executivo (promover a desafetação do bem) é igualmente legítimo, conforme leciona Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 939), entendimento este corroborado por Marçal Justen Filho (2013, p. 1124), Diógenes Gasparini (2006, p. 812) e Floriano de Azevedo Marques Neto (2014, p. 306).

A autorização legislativa para alienação de bens públicos imóveis, trazida à tona por Murilo Silva (2015), é tema um pouco recente no ordenamento jurídico brasileiro, introduzido pela Lei Federal nº 8.666/1993 (MARQUES NETO, 2014, p. 305), não aplicável à época da venda do imóvel pela Fucabem à Carbonífera Metropolitana.

Diante do exposto, verifica-se que a Fucabem cumpriu os requisitos exigidos em lei, vigentes à época, para proceder com a venda de seu imóvel, por meio de concorrência pública, para a Carbonífera Metropolitana.

Contestável, ou não, o conteúdo da norma que disciplinava a alienação dos imóveis do Estado de Santa Catarina, e também o de suas fundações públicas, o certo é que a Fucabem cumpriu o que estava lá estabelecido, revestindo, assim, o ato realizado com legitimidade.

É imperioso ressaltar que a Lei Estadual nº 5.704/1980, base legal utilizada para a venda do imóvel pela Fucabem, muito embora sancionada pouco tempo antes da concorrência pública, incorporou condições mais conservadoras do que aquela anterior, vigente no período de 1973 a 1980.

Ademais, as fundações públicas passaram a ser expressamente submetidas à Lei nº 4.893/1973 somente a partir de 11 de março de 1979, após a alteração do seu artigo 10, por força da Lei Estadual nº 5.519/1979, quando foi incorporada a obrigatoriedade da autorização do Governo do Estado para fundação pública promover a venda de imóveis recebidos em doação do Estado.

Por fim, a Lei Estadual nº 5.704/1980 utilizada como base legal para o procedimento de venda do imóvel objeto deste estudo pela Fucabem é a mesma vigente nos dias atuais, sem alterações nos critérios estabelecidos para a alienação, muito embora, após este período, tenham sido incorporados novos regramentos de âmbito federal, como a Lei nº 8.666/1993, que obrigam o Estado de Santa Catarina, supletivamente.

### 3.4 A ANÁLISE PROMOVIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

No ano de 2011, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), órgão da administração estadual, independente, responsável pelo controle das contas públicas, foi instado a se manifestar sobre a legalidade da operação de compra e venda realizada entre a Fucabem e a Carbonífera Metropolitana.

O procedimento administrativo instaurado no TCE/SC (Denúncia 12/00091458) teve origem em reclamação apresentada pelo arquiteto Loureci Ribeiro, em cujo documento narra o histórico de uso e ocupação da Ponta do Coral até o momento em que foi transferida para a iniciativa privada em 1980, sustentando que a área era dotada de interesse público e não poderia ter sido vendida.

A pretensão de Loureci Ribeiro com a reclamação apresentada, entre outras não relevantes para o escopo do presente estudo, era a declaração de nulidade da venda realizada pela Fucabem para a Carbonífera Metropolitana, sob a justificativa de estar revestida de

ilegalidade, pois realizada sem a existência de decreto legislativo estadual autorizando a venda de bem público para o particular.

A Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE) do TCE/SC, em um primeiro momento, manifestou-se pela inadmissibilidade da denúncia apresentada, muito embora compreendia ser pertinente ao Tribunal de Contas analisar a regularidade de transação de bem imóvel promovida pelo Governo do Estado (TCE/SC Denúncia 12/00091458, fl. 78).

Submetida ao Ministério Público do TCE/SC (MPC) a manifestação da DCE, o *parquet* opinou por conhecer da denúncia formulada e promover a sua tramitação, mediante prévia instrução do processo, sendo necessárias diligências perante a Secretaria de Estado da Administração do Governo do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de apurar (i) a lei/decreto que concedeu o domínio útil da Ponta do Coral ao Estado de Santa Catarina ou a terceiros; (ii) a previsão legal para alienar imóveis com enfiteuse administrativa<sup>36</sup>; (iii) a autorização da SPU para efetuar a transação; (iv) a autorização legislativa estadual para a realização da venda da Ponta do Coral; (v) o procedimento licitatório; (vi) a destinação dos recursos oriundos da venda; e (vii) a legislação em vigor à época.

Diante da manifestação do MPC, o processo seguiu com sua instrução, sendo juntados aos autos documentos relacionados ao domínio e à alienação da Ponta do Coral, em especial o decreto autorizativo e a escritura pública de compra e venda e transferência de domínio útil de terreno de marinha.

---

<sup>36</sup> “Enfiteuse é o instituto pelo qual o Estado permite ao particular o uso privativo de bem público a título de domínio útil, mediante a obrigação de pagar ao proprietário uma pensão ou foro anual, certo e invariável.[...] O instituto propicia a aquisição de direito real por parte do enfiteuta, titular do domínio útil. Esse direito pode ser transferido a terceiro, mas é preciso que o senhorio direto renuncie a seu direito de preferência para reaver o imóvel. Se renunciar, o enfiteuta deverá pagar, pela transmissão do domínio útil, importância nominada de *laudêmio*, calculada sobre o preço da alienação. No caso da União, o *laudêmio* é de 5% sobre o valor atualizado do domínio útil e das benfeitorias. Quanto ao foro anual, trata-se de obrigação que o enfiteuta não pode deixar de cumprir. Se deixar de pagar o foro durante três anos consecutivos, ou quatro intercalados, o inadimplemento acarretará a caducidade da enfiteuse. [...] O Decreto-lei nº 9.760, de 5.9.1946, já com algumas alterações introduzidas, que dispõe sobre os bens imóveis da União, regula a enfiteuse dos imóveis públicos pertencentes à União Federal.” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1206-1207).

Com a instrução dos documentos, o processo foi submetido à análise do conselheiro do Tribunal de Contas que, ao final de seu relatório, opinou pelo arquivamento da denúncia, ante a ausência de justa causa.

Conforme assentou o conselheiro relator do caso, “não há indícios de prova aptos a deflagrar procedimento investigatório sobre o ato negocial praticado há aproximados 35 (trinta e cinco) anos” (TCE/SC. Denúncia 12/00091458, fl. 121), sendo o vício de ilegalidade sustentado pelo denunciante superado com o Decreto nº 11.706/1980 juntado aos autos, que autorizou a alienação da área. Destacou, ainda, que “embora o denunciante faça referência à ‘decreto legislativo’, a Lei (estadual) nº 5.704/1980 (art. 3º, §3º), vigente à época, dispunha que a alienação dos bens imóveis doados pelo Estado às fundações por ele instituídas dependia de ‘decreto autorizativo’” (TCE/SC. Denúncia 12/00091458, fl. 121v), ordenações que cumpriam satisfatoriamente a exigência do artigo 53, inciso VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1967.

Ao final da decisão, o relator do caso abordou a relevância do tema de fundo, qual seja, a ocupação da Ponta do Coral e sua utilização pública, porém ressaltou a necessidade da manutenção da segurança jurídica dos atos passados e sugeriu a utilização dos procedimentos próprios e adequados para a destinação pública da área, citando como exemplo a desapropriação do imóvel pelo Poder Público.

O voto do relator foi submetido a julgamento no Tribunal Pleno do TCE/SC, na sessão do dia 04/11/2015, sendo acolhido por unanimidade pelos demais conselheiros presentes no julgamento.

O membro do Ministério Público discordou dos fundamentos e das conclusões apresentados no julgamento do caso e interpôs recurso de reexame ao TCE/SC (REC 16/00036446), sustentando que o caso merecia uma apreciação mais diligente e investigativa, a fim de afastar toda e qualquer irregularidade do ato impugnado.

Para o representante do *parquet*, o decreto autorizativo, por si só, não é prova suficiente para considerar regular a transação, sendo necessário também verificar a existência de autorização da SPU para a realização do negócio jurídico e identificar o cumprimento dos demais requisitos a serem observados na venda de um bem público, listando, *in casu*, a licitação, o interesse público e a avaliação prévia. Destacou, no entanto, que compartilha do entendimento do relator que “a legitimidade do interesse social, por si só, não pode repercutir no reconhecimento da irregularidade de atos passados” (TCE/SC. Recurso administrativo 12/00091458, fl. 11).

O recurso foi então submetido à Diretoria de Recursos e Reexames (DRR), área técnica do TCE/SC, para a lavratura de parecer sobre o mérito do recurso.

No parecer é fixado o entendimento de que o exame da legalidade do procedimento deve, ao menos, ser acompanhado de indício de prova da suposta irregularidade, o que não acontece no caso. Aponta que, inicialmente, o autor da denúncia levanta a irregularidade do ato da venda da Ponta do Coral ante a ausência de “decreto legislativo estadual”, argumento este superado após a juntada nos autos do Decreto estadual nº 11.708/1980.

Ademais, para a diretoria técnica, a competência da Assembleia Legislativa, estabelecida na Constituição Estadual de 1967, foi exercida com a edição da Lei nº 5.704/1980 e, “de acordo com o ordenamento jurídico vigente à época, não era necessária a autorização legislativa para a alienação de bens imóveis, bastando para tanto, decreto expedido pelo Governador do Estado, desde que observado os demais requisitos estabelecidos” (TSC/SC. Recurso administrativo 12/00091458, fl. 18).

Para a diretoria técnica, a necessidade de autorização legislativa para a alienação de bens imóveis somente passou a existir por força do disposto no art. 17, inc. I, da Lei nº 8.666/1993 (TCE/SC. Recurso administrativo 12/00091458, fl. 19), não aplicável ao caso.

Por fim, alertou que os documentos juntados no processo administrativo, como o decreto estadual e a escritura pública, somente atestam a regularidade do procedimento e a observância das normas legais vigentes à época, concluindo pela inexistência de qualquer indício de irregularidade do ato da venda do imóvel, com o que opinou pelo desprovimento do recurso.

Devolvidos os autos ao MPC, o *parquet* novamente manifestou-se contrariado, sustentando que o arquivamento do procedimento somente deveria ocorrer após a realização de outras diligências para extirpar qualquer dúvida sobre o ato praticado, que seriam a identificação da autorização da União para a transferência do domínio útil do terreno de marinha e do preenchimento dos requisitos legais para a venda de bem público, como o processo licitatório, a avaliação prévia do bem e a existência do interesse público.

Na sequência, o processo administrativo foi encaminhado ao conselheiro relator do recurso, que lavrou voto propondo ao Tribunal Pleno do TCE/SC o desprovimento do reexame. O voto, embasado no parecer da diretoria técnica, sustentou a inexistência de indícios de ilegalidade e de inconstitucionalidade do ato de venda da Ponta do

Coral, bem como apontou a legalidade do decreto expedido pelo Governador do Estado, que autorizou a venda.

Por fim, o voto foi submetido a julgamento na sessão do Tribunal Pleno do TCE/SC do dia 26 de março de 2018, que conheceu do recurso e, no mérito, negou, por unanimidade, seu provimento e, com isto, procederam ao arquivamento definitivo do caso.

A conclusão do TCE/SC, em suas instâncias técnicas, jurídicas e de julgamento, é a de que a venda promovida pela Fucabem foi revestida de legalidade, não existindo qualquer irregularidade no decreto autorizativo do Governo do Estado.

De outro lado, identificou-se que o membro do Ministério Público não se satisfaz somente com a análise da legalidade do decreto, como meio para autorizar a venda da área, desejando que o processo administrativo junto ao TCE/SC promovesse outras diligências, a fim de identificar o preenchimento dos demais requisitos exigidos em um processo de venda de bem imóvel público do Estado: o processo licitatório, a avaliação prévia, a justificativa do interesse público e a autorização da SPU.

Assim, a fim de esgotar as dúvidas levantadas nas manifestações exaradas no processo examinado pelo TCE/SC, propõe-se, aqui, complementar as diligências, seguindo a linha sugerida pelo *parquet*.

Como apontado linhas atrás, foram quatro as diligências sugeridas. As três primeiras, anteriormente relacionadas, que se referem ao processo licitatório, à avaliação prévia e à justificativa do interesse público, já foram exaustivamente abordados.

O processo licitatório obedeceu ao procedimento de concorrência pública, que, segundo a análise feita, cumpriu os requisitos legais da época. Além disso, foi precedido de uma avaliação preliminar do imóvel, declarada no próprio edital da concorrência pública.

Quanto ao interesse público, já abordado neste capítulo e no anterior, suportado pelo Decreto nº 11.708/1980, tinha como justificativa a captação de recursos para a construção de uma nova estrutura educacional da Fucabem.

Por fim, a autorização concedida pela SPU, também abordada neste capítulo, na seção 3.1, está suportada pelos alvarás de licença números 837/80 e 835/80. Quanto a este aspecto, é necessário ressaltar que a falta de autorização da SPU para a transferência do domínio útil não é fundamento para a declaração da nulidade do ato da venda, posto que a análise recai sobre a possibilidade de a Fucabem dispor de seu direito e, *in casu*, a autorização da SPU é ato formal deste órgão para as

providências de registro dos requerimentos de transferência. Ademais, o pedido de transferência de titularidade na SPU é ato praticado com a concretização do negócio, conforme interpretação dos artigos 113 (ora revogado) e 116 do Decreto-lei nº 9.760/1946.

### 3.5 A CONSOLIDAÇÃO DO ATO PELO TRANSCURSO DE TEMPO

O instituto da prescrição, como apontado no primeiro capítulo, tem como utilidade conferir segurança jurídica às relações entre os sujeitos de direito. Na oportunidade, observou-se que a ação que visa à anulação de ato jurídico envolvendo a Administração Pública fica sujeita ao limite temporal de cinco anos.

Uma aproximação do mencionado prazo prescricional ao caso concreto da venda da área da Ponta do Coral pela Fucabem, cujo ato foi realizado no ano de 1980, revela que eventual medida judicial visando anular a alienação realizada estaria prescrita porque já transcorreu tempo superior a cinco anos desde a realização do negócio, o que inviabiliza a medida pretendida. Não é só. Mesmo que venha a ser identificada alguma razão que fundamente um pedido de anulação da operação de compra e venda realizada pela Fucabem, a pretensão seria barrada em virtude da inviabilidade temporal para assim requerer.

No entendimento da linha jurídica conservadora, a barreira do tempo poderia ser superada caso a razão do pedido judicial estivesse fundamentada em ato nulo de pleno direito, nos termos do artigo 166<sup>37</sup> do Código Civil.

Cotejando-se as hipóteses do artigo 166, que estabelece quando um negócio jurídico é considerado nulo, com a análise da venda do imóvel em comento, não se identifica, *a priori*, qualquer ato praticado que possa ser considerado nulo.

---

<sup>37</sup> CC/2002: “Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:

I - celebrado por pessoa absolutamente incapaz;

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

III - o motivo determinante, comum a ambas as partes, for ilícito;

IV - não revestir a forma prescrita em lei;

V - for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade;

VI - tiver por objetivo fraudar lei imperativa;

VII - a lei taxativamente o declarar nulo, ou proibir-lhe a prática, sem cominar sanção.”

O ato do decreto executivo, que os movimentos organizados declaram ser nulo, estava, em verdade, subsidiado por norma estadual vigente. Assim, para se declarar nulo o ato da venda, antes seria necessário desconstituir a norma estadual que albergava a autorização da venda, por meio de decreto do executivo, o que se vislumbra improvável, ante a conclusão extraída da análise acima.

Por fim, é bem oportuno lembrar que, na esfera prática, eventual declaração de nulidade da venda, em razão do ato nulo, não é reputada como medida salutar, e várias são as razões. Primeiro, pelos riscos de não ser adotada a corrente conservadora. Segundo, pelo longo tempo de tramitação de uma ação desta natureza. Terceiro, pelos eventuais custos envolvidos e a serem assumidos pelo Estado, que teria de ressarcir ao adquirente do imóvel. Quarto, porque a declaração da nulidade da venda traria como consequência a devolução do domínio da área para o Estado de Santa Catarina e não a sua automática transformação em espaço público. Para tanto, demandar-se-ia a convergência de vontades políticas do Estado e do município de Florianópolis, além do cumprimento de requisitos legais.

De outro lado, sendo a opção transformar a Ponta do Coral em espaço público, mediante dispêndio de recursos públicos, vislumbra-se como medida mais apropriada a desapropriação, o caminho mais ágil em prol do interesse público.



## CONCLUSÃO

Com o presente esforço de pesquisa, promoveu-se a análise da legalidade da operação de compra e venda da área conhecida como Ponta do Coral, situada no município de Florianópolis, Estado de Santa Catarina.

O objeto (imóvel) de estudo veio à tona quando se identificou que uma das razões que impede a Ponta do Coral de ter um destino produtivo, seja coletivizado, seja destinando aquela área a empreendedorismo imobiliário, é a discussão instaurada acerca da legalidade da venda promovida pela Fucabem ao particular, ocorrida no ano de 1980.

Em virtude de a Ponta do Coral situar-se em uma área vocacionada ao uso público e, também, em decorrência de usos e titularidades registrados para o local, ao longo dos anos, grupos organizados, entidades e indivíduos reclamam a sua transformação em espaço destinado ao lazer da população. Para alcançar esse intento, pleiteiam a devolução da titularidade do imóvel ao Estado de Santa Catarina, sob o argumento de que a venda da Ponta do Coral foi revestida de ilegalidades, pela falta de autorização legislativa outorgando poderes ao Estado de Santa Catarina e à Fucabem para assim procederem.

A discussão quanto à legalidade da venda e sua transformação em espaço de lazer para a população local já dura quarenta anos, sem se vislumbrar uma solução definitiva, em especial pelo fato de não haver estudos aprofundados que tenham analisado se a venda realizada na época pela Fucabem fora revestida de legalidade.

O cenário assim delineado foi determinante para a decisão de imergir no tema, na tentativa de desvendar se a operação de compra e venda realizada entre a Fucabem e a Carbonífera Metropolitana, adquirente da área em disputa, à época, foi regular ou não.

Como missão inicial, com vistas a obter o resultado pretendido, o primeiro capítulo tratou das categorias teóricas que permeiam a discussão: conflito entre os interesses público e privado; definição de bens públicos e como se promove a sua alienação; e prescrição.

No que tange à primeira categoria, observou-se que no ordenamento jurídico brasileiro o interesse público é fator importante e motivador de ações do Estado em prol do bem coletivo. De outro lado, o interesse público, por si só, não justifica a intervenção estatal na propriedade privada. A propriedade privada é direito de patamar

constitucional. A intervenção do Estado neste direito depende do cumprimento de requisitos legais, em esferas de mérito (motivos) e procedimentais (via própria para promover a expropriação de um bem imóvel privado). Ou seja, o simples fato de a Ponta do Coral estar situada em área vocacionada para a construção de um espaço público de lazer para a população não justifica que o Estado intervenha no direito de propriedade privada do particular, nem impeça o uso e gozo de seu bem.

A segunda parte do primeiro capítulo explorou o conceito de bem público imóvel e tratou de definir quando é possível promover a alienação de um imóvel pertencente ao Estado. Neste ponto do estudo, aproveitou-se a oportunidade para saber se um imóvel recebido por uma fundação pública é também considerado um bem público. Esta análise foi importante para que se pudesse compreender se os imóveis pertencentes à Fucabem eram ou não considerados, à época, bens públicos imóveis e se eles estavam sujeitos ao regramento administrativo para a sua alienação.

Dessa análise, foi possível inferir que não era uníssono o entendimento de que as fundações públicas se sujeitavam às mesmas regras e procedimentos dos entes públicos, para a alienação de seu patrimônio, tema este que veio a ser regulamentado mais à frente. Na época da venda da Ponta do Coral, vale lembrar, as fundações públicas ficavam sujeitas às determinações próprias de suas instituidoras.

O estudo do instituto da prescrição, nesse enredo, mostrou-se de extrema relevância, pois nem sempre a razão no mérito da questão nos confere o poder de reclamar o retorno ao *status quo*. Ou seja, mesmo que a venda da Ponta do Coral fosse revestida de ilegalidade, a sua contestação poderia ser obstada em razão do decurso do tempo para reclamar.

A prescrição, bem sabemos, visa estabilizar as relações jurídicas, mesmo que revestidas de ilegalidades, para que a segurança jurídica reine absoluta.

No estudo realizado, observou-se que os atos administrativos relacionados à venda de bem imóvel público estão sujeitos a um prazo prescricional de cinco anos, prazo este utilizado na análise encetada no Capítulo 3 sobre a viabilidade de se contestar a alienação promovida pela Fucabem e o retorno do imóvel ao Estado de Santa Catarina.

O segundo capítulo teve por objetivo analisar e descrever como foi a ocupação da Ponta do Coral ao longo do tempo. Esta abordagem pretendia desvendar o impasse hoje existente, para, a partir deste ponto, averiguar a legalidade da operação de venda do imóvel.

Os apontamentos históricos registram que a Ponta do Coral é resultado de múltiplos usos, sendo o de maior relevância aquele destinado ao uso pelo Abrigo de Menores, gerido pela Fucabem. Na verdade, o uso da área pelo Abrigo de Menores é o que fundamenta o discurso daqueles que pretendem a devolução do imóvel ao Estado de Santa Catarina e, após, a sua transformação em espaço público, ante as seguintes justificativas: primeiro, porque o Abrigo de Menores, por ser atividade com interesse público, afetaria o imóvel a uma função pública; segundo, porque o espaço ocupado pelo Abrigo de Menores era servido de áreas de lazer, com campos de futebol, utilizados por parte da comunidade, o que teria determinado a sua vocação como espaço público.

De outro lado, também se observou que a área da Ponta do Coral, que veio a ser alienada ao particular, é resultado de um desmembramento provocado após a construção da avenida Beira-Mar Norte (Av. Governador Irineu Bornhausen). Com este desmembramento, uma pequena parcela do imóvel ocupada pela Fucabem foi separada do restante da área, perdendo a sua utilidade. Além disso, no mesmo período, as instalações da Fucabem foram atingidas por um incêndio, impedindo a continuidade das operações da instituição.

Considerando os planos do Governo do Estado e os custos para a recuperação das instalações da Fucabem, decidiu-se construir um novo complexo, mais moderno, em outra localidade.

Para a alavancagem financeira do projeto, a Fucabem, com autorização do Governo do Estado, promoveu a venda da Ponta do Coral, capitalizando-se para a reconstrução do complexo, agora no município de Palhoça. Conforme os estudos, que se aprofundaram no Capítulo 2, esta foi a venda que deu origem ao impasse hoje existente, momento em que o imóvel sai das mãos de uma entidade de caráter público para a mão de um particular, cujo objetivo com a aquisição era a construção de um empreendimento imobiliário.

Na sequência, o estudo se debruça sobre a forma como a sociedade civil organizada passou a agir contra a venda da área da Ponta do Coral, analisando as razões da contrariedade e os fatos atacados. Desta análise, deduziu-se a importância de se explorar, para o escopo da presente pesquisa, o procedimento atinente à venda realizada entre a Fucabem e a Carbonífera Metropolitana, por ser esta operação o objeto de contestação por aqueles que desejam a Ponta do Coral como espaço público.

Com a identificação da nascente do conflito, no Capítulo 3, passou-se a analisar o processo da referida operação de compra e venda. Na primeira parte deste capítulo, o objetivo foi identificar, por meio da reconstrução histórica do domínio da área, os imóveis submetidos à venda, de modo a compreender, no aspecto registral e dominial, a viabilidade da venda.

Da análise registral, foi igualmente possível extrair os dados das partes envolvidas nas transmissões das posses e propriedades, bem como os títulos, as formas e as datas de cada procedimento.

Com essas informações em mãos, o estudo seguiu com a análise da concorrência pública, o procedimento utilizado pela Fucabem para promover a venda da Ponta do Coral. A conclusão aponta que o procedimento, em si, foi regular, pois obedeceu ao regramento legal da época.

Não obstante a regularidade dos requisitos procedimentais, era igualmente importante avaliar se a Fucabem estava autorizada a alienar os seus imóveis. Por tal razão, a terceira parte do Capítulo 3 objetivou averiguar se a Fucabem poderia, ou não, vender parte de seu patrimônio.

Ao compulsar a legislação da época, que estabelecia os requisitos exigidos para a venda dos imóveis de uma fundação pública instituída pelo Estado de Santa Catarina, observou-se que a Fucabem, antes de levar adiante a venda de seu imóvel, respeitou a norma vigente.

A mesma análise foi realizada, com menos profundidade, pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão responsável pelo controle das contas públicas, mas suficiente, porém, para demonstrar, na quarta parte do Capítulo 3, o entendimento do TCE/SC, avaliando os argumentos utilizados pelos reclamantes que contestavam a venda, o parecer do Ministério Público e das áreas técnicas e o voto dos conselheiros, que, ao final, julgaram improcedente a reclamação por entenderem que a operação de compra e venda realizada tinha respeitado o ordenamento jurídico vigente à época.

Os quatro aspectos principais relacionados à compra e venda da Ponta do Coral evidenciam fortes indícios de legalidade, tornando dificultosa a tarefa de se proceder à anulação da venda promovida pela Fucabem.

A última parte do Capítulo 3 abordou a viabilidade de se contestar a venda, a partir do aspecto temporal. Em razão do instituto da prescrição, que atribui o prazo de cinco anos para se promover medida judicial buscando a anulação do ato administrativo da venda, verificou-se que, mesmo na hipótese remota de encontrar fundamentos para a anulação da venda, o pleito estaria esvaziado em razão da incidência da

prescrição. Esta conclusão, no entanto, não impede que se discuta a transformação da Ponta do Coral em espaço público, se este for o interesse da coletividade e do município de Florianópolis. Para tanto, o caminho a seguir deve ser outro, e não o do pleito de anulação.

Entre as possibilidades legais para transformar a Ponta do Coral em espaço público, vislumbram-se como factíveis as hipóteses de desapropriação, de permuta de imóveis e de parceria público-privada. As três alternativas são legais, viabilizadas por meio de recursos e procedimentos distintos, bastando o interesse do ente público municipal em viabilizar a operação.

Por derradeiro, não é demais lembrar que a conclusão do presente trabalho, além de jogar mais luz sobre a árdua disputa em torno do uso da Ponta do Coral, contribui para mostrar qual o caminho a ser trilhado, tanto por aqueles que buscam transformar a área em parque público, como pelo proprietário, que luta pela preservação do seu direito de propriedade e, última *ratio*, pelo respeito aos seus direitos individuais.

Além disso, o estudo abre espaço para a proposição de novas pesquisas como análise das possibilidades de transformação da Ponta do Coral em espaço público municipal.



## REFERÊNCIAS

ABRIGO DE MENORES. Educandário 25 de Novembro. Álbum 1940. Disponível em: <https://plus.google.com/u/0/photos/104973823563078662161/album/5122452389029247953/5142373535197923458>. Acesso em: 30 jan. 2019.

AGOSTINHO, Maria da Graça. **Espaço público urbano e cidadania nas cidades contemporâneas: o caso do parque da luz em Florianópolis**. 2008. 246f. Tese (Doutorado em XXXX) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

AMBIENS CONSULTORIA AMBIENTAL. **Estudo Ambiental Complementar** – Reavaliação de impactos ambientais em virtude da readequação de projeto. Projeto Hotel Ponta do Coral. Florianópolis, junho de 2014.

AVAAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O edital nas licitações. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 131, p. 281-299, janeiro/março 1978.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1980.

BORGES, Alice M. Gonzáles. Fundações. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 126, p. 573-587, outubro/dezembro 1976.

BRASIL. Ministério Público Federal. Santa Catarina. **MPF/SC exped nova recomendação sobre empreendimento na Ponta do Coral, em Florianópolis**. Florianópolis, 11 jun. 2015. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/mpf-sc-expede-nova-recomendacao-sobre-empreendimento-na-ponta-do-coral-em-florianopolis>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Registro Imobiliário Patrimonial nº 8105.0001266-92**. Disponível em: <http://www.patrimoniodetodos.gov.br/#/conteudo/22>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Registro Imobiliário Patrimonial nº 8105.0003461-10**. Disponível em: <http://www.patrimoniodetodos.gov.br/#/conteudo/22>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Procedimento administrativo nº 10983.008251/92-61**, Florianópolis, 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 232.977**. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, j. 21.03.2017. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=AgInt+no+AREsp+232977&&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=AgInt+no+AREsp+232977&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true). Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 1.075.774**, Relator Min. Sergio Kukina. Brasília, DF, j. 15.08.2017. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1075774&&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1075774&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true). Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1577931**. Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, DF, j. 20.05.2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=AGINT+NO+RESP+1577931&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp nº 1.473.846**. Relator Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Brasília, DF, j. 21.02.2017. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/443282925/recurso-especial-resp-1473846-sp-2014-0184129-1/inteiro-teor-443282935?ref=juris-tabs>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 730.790/SC**. Rel. Min. Rosa Weber. j. em 15/05/2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. **Ação Civil Pública nº 5013052-40.2012.4.04.7200**. Juiz Marcelo Kráz Borges. Porto Alegre. Autuação 18.07.2012, baixa definitiva 11.07.2018. Disponível em: [https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_proces\\_sual\\_resultado\\_pesquisa&txtPalavraGerada=accr&hdnRefId=0e9ef62854269f15930abb0e24a60dcf&selForma=NU&txtValor=50130524020124047200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=SC&sistema=&codigoparte=&txtChave=&paginaSubmeteuPesquisa=letras](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_proces_sual_resultado_pesquisa&txtPalavraGerada=accr&hdnRefId=0e9ef62854269f15930abb0e24a60dcf&selForma=NU&txtValor=50130524020124047200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=SC&sistema=&codigoparte=&txtChave=&paginaSubmeteuPesquisa=letras). Acesso em: 30 jan. 2019.

CABRAL. Oswaldo Rodrigues. **As defesas da Ilha de Santa Catarina no Brasil Colônia**. Campinas, SP: Conselho Federal de Cultura, 1972.

CAMARA LEAL, Antonio Luiz da. **Da prescrição e da decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Para um conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito: algumas considerações. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4454, 11 set. 2015. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42480>. Acesso em: 13 dez. 2018.

DALLARI, Adilson Abreu. Fundações privadas instituídas pelo poder público. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 28, n. 110, abril/junho 1991.

DELLAGNELO, José Aleixo. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Lunardelli, 1983.

DIÁRIO CATARINENSE. **Entenda a história sobre o patrimônio da Ponta do Coral, em Florianópolis**. Florianópolis, 31 maio 2013. Disponível em:

<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2013/05/entenda-a-historia-sobre-o-patrimonio-da-ponta-do-coral-em-florianopolis-4156012.html>. Acesso em: 30 jan. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Sistema de registro de imóveis**. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2004.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: Teoria geral do direito civil**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUGUIT, León. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

EMMENDOERFER, Luana. A área central de Florianópolis e o despertar turístico. **Revista Memória em Rede**, Pelotas, v. 2, n. 7, jul./dez. 2012.

FARIA, José Eduardo. Antinomias jurídicas e gestão econômica. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 25, abril, 1992.

FACCIO, Maria da Graça Agostinho. **O Estado e a transformação do espaço urbano**: a expansão do Estado nas décadas de 60 e 70 e os impactos no espaço urbano de Florianópolis. 1997. 186f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

FERRAZ, Sérgio. A alienação de bens públicos na lei federal de licitações. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 198, p. 53-59, outubro/dezembro 1994.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014**. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão. Disponível em: <http://planodiretorflorianopolis.webflow.io/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. **Geoprocessamento**. Downloads. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/geo/index.php>. Acesso em: 30 jan. 2019.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 4.830.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 10.391.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 10.639.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 10.647.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 10.648.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 12.641.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, matrícula 12.906.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição nº 198, fl. 337, Livro 3-A.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição nº 1.381, fl. 62, do Livro 3-B.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição nº 1.744, fl. 125, do Livro 3-B.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição nº 1.776, fl. 151, do Livro 3-B.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição nº 1.787, fl. 154, do Livro 3-B.

FLORIANÓPOLIS. 1º Ofício de Registro de Imóveis, transcrição nº 2.442, fl. 6, do Livro 3-C.

FLORIANÓPOLIS. 2º Tabelionato de Notas, escritura pública lavrada no Livro 142, fl. 341.

FLORIANÓPOLIS. 2º Tabelionato de Notas, escritura pública lavrada no Livro 153, fls. 60-63.

FLORIANÓPOLIS. 2º Tabelionato de Notas, escritura pública lavrada no Livro 154, fls. 55-57.

FLORIANÓPOLIS. 4º Tabelionato de Notas, escritura pública lavrada no Livro 002, fl. 95, verso.

FLORIANÓPOLIS. 4º Tabelionato de Notas, escritura pública lavrada no Livro 151, fls.195-199.

FLORIANÓPOLIS. 4º Tabelionato de Notas, escritura pública lavrada no Livro 227, fl. 143.

FORTALEZAS. **Forte de Santana do Estreito**, imagem n. 34, ([s.d.]). Disponível em: [http://fortalezas.org/index.php?ct=fortaleza&id\\_fortaleza=16&limpa=1](http://fortalezas.org/index.php?ct=fortaleza&id_fortaleza=16&limpa=1). Acesso em: 30 jan. 2019.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **UFSC declara região das Três Pontas como de interesse científico e acadêmico**. Florianópolis, 24 mar. 2016. Disponível em: <http://www.fapesc.sc.gov.br/ufsc-declara-regiao-das-tres-pontas-como-de-interesse-cientifico-e-academico>. Acesso em: 30 jan. 2019.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil: parte geral**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. I.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

G1.GLOBO.COM. **Prefeitura conclui que hotel na Ponta do Coral não deve ser construído.** Florianópolis, 27 maio 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/05/prefeitura-conclui-que-hotel-na-ponta-do-coral-nao-deve-ser-construido.html>. Acesso em: 30 jan. 2019.

HAAS, Rida de Cassia Lopes. **Ponta do Coral: desenvolvimento urbano e movimento ecológico.** 2011. 114f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

HEIDRICH, Anselmo. **A função social da propriedade na Ilha de Santa Catarina.** 2008. 134f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.

HORA DE SANTA CATARINA. **Eu não vou requisitar aterro para fim privado, diz prefeito Cesar Souza Junior.** Florianópolis, 4 jun. 2013. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/noticia/2013/06/eu-nao-vou-requisitar-aterro-para-fim-privado-diz-prefeito-cesar-souza-junior-4158325.html>. Acesso em: 30 jan. 2019.

HORA DE SANTA CATARINA. **Representações culturais marcaram manifestação na Ponta do Coral em Florianópolis.** Florianópolis, 8 jun. 2013. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/noticia/2013/06/representacoes-culturais-marcaram-manifestacao-na-ponta-do-coral-em-florianopolis-4164360.html>. Acesso em: 30 jan. 2019.

JANUÁRIO, Jefté Brandão. A história das fortalezas catarinenses no século XIX. **Revista Ágora**, Vitória, n. 17, p. 32-48, 2013.

JUSTEN, Carlos Eduardo. **Um olhar político sobre o fenômeno organizacional: a organização da resistência do movimento Ponta do**

Coral 100% pública. 2017. 293f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LOPES, Gabriel Bertimes Di Bernardi. **Origem, desenvolvimento e impactos dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis**. 2015. 322f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. 1. ed. ed., reimpressa. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 105, p. 14-34, julho/setembro 1971.

MEIRELLES, Hely Lopes. A licitação nas entidades paraestatais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 132, p. 32-40, abril/junho 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORENO, Ubiraja Franco. **Parecer Unc**. Florianópolis, 11 de março de 2016. Disponível em: <http://noticias.ufsc.br/files/2016/03/parecer.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

MPB ENGENHARIA. **Relatório de Impacto ao Meio Ambiente Parque Hotel Marina Ponta do Coral**. Florianópolis, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, p. 253-301, nov. 2012.

PAES, José Eduardo Sabo. Fundação pública instituída pelo Poder Público com personalidade jurídica de direito privado. **Revista de artigos do Ministério Público do Distrito Federal**, Brasília, n. 4, p. 97-128, 2010.

PARQUE CULTURAL DAS 3 PONTAS. **Movimento Ponta do Coral 100% Pública**. Florianópolis, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://parqueculturaldas3pontas.wordpress.com/page/2/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PERES, Arlis Buhl; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. A verticalização nos planos diretores de Florianópolis: um olhar sobre o bairro Agrônômica. [Anais] VIII Seminário Internacional de

Investigación en Urbanismo, Barcelona-Balneário Camboriú, junho 2016. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2016.

REALE, Miguel. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SANTA CATARINA. Diário Oficial n. 11.574 de 3 de outubro de 1980. Portaria 040/80 da Fucabem

SANTOS, André Luiz. Do mar ao morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis. 2009. 639f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SARTORI, Ademilde S. **Projeto Fortalezas Multimídia/UFSC**. Acervo de 1999. Disponível em: [http://fortalezas.org/index.php?ct=fortaleza&id\\_fortaleza=16](http://fortalezas.org/index.php?ct=fortaleza&id_fortaleza=16). Acesso em: 30 jan. 2019.

SILVA, Antonio Marcello da. O princípio e os princípios da licitação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 136, p. 34-35, abril/junho 1979.

SILVA, Carlos Medeiros. Propriedade e bem-estar social. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 75, jan-mar. 1964.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Murilo. Estudo acerca da nulidade da venda do bem público denominado Ponta do Coral e sua reversão ao patrimônio do Estado de Santa Catarina. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, [s.l.], ano VII, n. 12, jan./jun. 2016.

SOUZA, Felipe Silveira de. **A produção de espaços públicos pela iniciativa privada**: a criação de parques urbanos por empreendedores imobiliários. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SUGAI, Maria Ines. **Intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: a via de contorno norte-ilha**. 1994. 318f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: Lei de introdução e parte geral. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. v. 1.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse**: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TONERA, Roberto. O sistema defensivo da Ilha de Santa Catarina – Brasil: Criação, Abandono e Recuperação. [Anais] 1º Seminário Regional de Cidades Fortificadas, Florianópolis, UFSC, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Processo DEN-12/00091458** Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Florianópolis. Responsável: Dário Elias Berger. Interessado: Loureci Ribeiro. Assunto: Irregularidades atinentes à venda de área pública e alteração de zoneamento visando beneficiar empreendimento privado (Ponta do Coral). Relatório e voto: GAC/AMF - 945/2015, f. 78. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4288725.PDF>. Acesso em: 30 jan. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Recurso administrativo 12/00091458**. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Florianópolis. Interessados: Loureci Ribeiro (arquiteto e urbanista) e Milton Martini (atual secretário de Estado da Administração). Responsáveis> Dário Elias Berguer (atual Prefeito da Capital). Assunto: Irregularidades atinentes à venda de área pública (Ponta do Coral) e alteração de zoneamento visando beneficiar empreendimento privado. Relatório de Instrução DCE nº 265/2012, f. 11. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3669756>. PDF. Acesso em: 30 jan. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Coordenadoria das Fortalezas da Ilha de Santa Catarina. **Localização de fortalezas** ([s.d.]). Disponível em: <http://www.fortalezas.ufsc.br/localizacao/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

VARZEA, Virgílio dos Reis. **Santa Catarina: a ilha**. Florianópolis: IOESC, 1984. Disponível em: <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=44390>. Acesso em: 30 jan. 2019.

VAZ, Murad Jorge Mussi. **A produção do espaço público em Florianópolis: as praças e a vida urbana**. 2016. 486f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: Parte geral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIEIRA, Marcelo Muller. O abrigo de menores de Santa Catarina, uma volta ao passado. **Revista Santa Catarina em História**, Florianópolis, UFSC, v.1, n. 2, 2010.

WAGNER, Rafael Silva. **Ponta do Coral: uma análise do impasse socioeconômico**. 2015. 98f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

WOLF, Edson Avila. **Breve histórico sobre a Ponta do Coral em Florianópolis.** Do século XVIII aos dias atuais. Florianópolis, junho de 2000.