

## **DIFICULDADES NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS PÚBLICOS: ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.**

*Difficulties in land regularization of public properties: case study of the Federal University of Santa Catarina.*

**Jonas Gesse Nunes**

**Universidade Federal de Santa Catarina**

jonasgesse@gmail.com

**Hatan Pinheiro Silva**

**Universidade Federal de Santa Catarina**

hatanpinheiro@gmail.com

**Everton da Silva**

**Universidade Federal de Santa Catarina**

everton.silva@ufsc.br

### **Resumo:**

Este artigo teve como objetivo realizar uma análise da situação atual de uma parcela de terras da UFSC e, com isso, abordar as dificuldades na regularização fundiária de imóveis públicos, tendo como estudo de caso a Universidade Federal de Santa Catarina. Neste sentido, foi realizada uma análise de documentos (matrículas, certidões, leis, decretos e transcrições) e peças gráficas (memoriais descritivos e plantas topográficas) relacionados a universidade, fornecidos pelo Departamento de Gestão de Imóveis (DGI/UFSC). O estudo demonstrou que a situação atual das áreas de domínio da Universidade Federal de Santa Catarina está irregular, e que parte das dificuldades em regularizar essas áreas está no controle das terras e na legislação vigente, que dificultam os processos de regularização bens de interesse público.

**Palavras-chave:** regularização fundiária; terras públicas; UFSC.

### **Abstract**

This article aimed to carry out an analysis of the current situation of a parcel of land at UFSC and, with that, to address as difficulties in the land regularization of public properties, having as a case study the Federal University of Santa Catarina. For that, an analysis of documents (matrices, certificates, laws, decrees and transcriptions) and graphic pieces (descriptive memorials and topographic plans) related to a university, requested by the Department of Property Management (DGI / UFSC), was carried out. The study demonstrated that the current situation in the areas dominated by the Federal University of Santa Catarina is irregular, and that a large part of the difficulties in regularizing these areas do not have control over the land and in the current legislation, which hinders the processes of regularization of assets of interest. audience.

**Keywords:** land regularization; public properties; UFSC.

## **1. INTRODUÇÃO**

Os conflitos territoriais no Brasil vêm se alastrando a muito tempo em diferentes níveis,

escalas e ambientes. Para tanto, é necessário que se faça um planejamento cuidadoso levando em consideração as condições globais e os interesses da nação, tais como, cultura, tradição e aspectos físicos, sem esquecer jamais os recursos naturais disponíveis, a distribuição da população e como cada indivíduo ocupa sua área (SCHNEIDERS, 1999).

A promulgação da Constituição Federal em 1988 coroou o longo processo de democratização do país, iniciado no final dos anos 1970. A democratização do país foi a ocasião propícia para uma reflexão mais acurada sobre a integração socioespacial das camadas urbanas mais desprotegidas, tanto no plano jurídico quanto no plano social. Diante das pressões dos movimentos sociais urbanos, o capítulo constitucional sobre a política urbana (Artigos 182 e 183) reconheceu que tanto a propriedade quanto a própria cidade devem exercer uma função social (GONÇALVES, 2009).

A ausência de um cadastro territorial que defina a obrigatoriedade do registro espacial da propriedade e a locação física da área de interesse, completam a imagem confusa e complexa no que se refere a legislação de uso da terra, posse e gozo dos imóveis rurais brasileiros (LOCH, 1993). Pode-se estender este retrato para o âmbito urbano, onde o nível de informalidade tende a ser elevado em um bom número de municípios.

A questão fundiária na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, assim como em um contexto geral do país, ainda se encontra muito desatualizada e deficitária. Com 60 anos de história, a UFSC ainda tem grandes problemas em sua regularização fundiária, já que grande parte de suas terras ainda não possuem títulos de propriedade e, aquelas que possuem, em muitos casos têm seus títulos defasados, com informações e dados desatualizados, gerando incertezas nas confrontações, medidas e coordenadas.

Diante desse cenário, áreas públicas da UFSC, já consolidadas, apresentam uma dramática insegurança jurídica, ocasionando, além de uma situação de irregularidade em suas terras, uma dificuldade de retirar licenças e alvarás referentes às suas edificações para fins de uso do espaço público. Essa conjuntura tem como uma de suas consequências a perda de investimentos e parcerias que gerem benefício para a própria instituição, afetando, assim, o retorno científico e intelectual que a universidade gera para a sociedade.

Atualmente a UFSC possui áreas distribuídas em diversos municípios do Estado de Santa Catarina. Esses imóveis são referentes aos cinco Campi distribuídos pelos municípios de Florianópolis, Araranguá, Blumenau, Curitiba e Joinville, além de Indaial com uma área para uso do Centro de Ciências Agrárias.

Para este trabalho foram analisadas as áreas identificadas como Serrinha, Cidade das Abelhas, Barra da Lagoa e Ressacada, no município de Florianópolis, e áreas em Indaial, Araranguá e Joinville.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

De acordo com a Lei nº 13.465/2017, é possível enquadrar juridicamente o processo de regularização fundiária em duas diferentes naturezas: i) administrativa, em registro de imóveis, que regulariza situações evidentes sem lesar o direito alheio, através de processos como o Reurb, embasado na Lei nº 13.465/2017, ou o usucapião extrajudicial, embasado na Lei nº 6.015/1973 e seus decretos; ou ii) judicial, seguindo o sistema tradicional com abertura de processo nos fóruns e nas varas cíveis, que regulariza situações que podem causar prejuízos a terceiros.

É de conhecimento público que os diferentes instrumentos de regularização fundiária são regulamentados por diferentes leis. A seguir estão separados por tópicos alguns dos instrumentos mais conhecidos, visto que cada um deles têm grande importância dentro do tema de regularização fundiária, tanto em imóveis públicos quanto privados.

## 2.1. Usucapião

A usucapião é uma forma de aquisição do direito de propriedade sobre um bem móvel ou imóvel em função da utilização do bem por determinado espaço de tempo, contínua e incontestadamente, como se fosse o verdadeiro proprietário. Para que tal direito seja reconhecido, é necessário que sejam atendidos determinados pré-requisitos previstos em lei. Na legislação brasileira, a usucapião está prevista, em específico, no Código Civil (Lei 10.406/2002, artigos 1.238 e 1.248) e na Constituição Federal de 1988 (artigos 183 e 191).

Quanto ao conceito de direito de propriedade, em seu livro, Carlos Alberto Gonçalves ao citar Cunha Gonçalves, define o direito de propriedade como “aquele que uma pessoa singular ou coletiva efetivamente exerce numa coisa determinada em regra perpetuamente, de modo normalmente absoluto, sempre exclusivo, e que todas as outras pessoas são obrigadas a respeitar” (GONÇALVES apud GONÇALVES, 2009, p. 208).

A usucapião extrajudicial começou a vigorar em 16 de março de março de 2016, com a nova norma que teve alteração do Artigo 1.071 do Novo Código de Processo Civil e adicionou à Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) o artigo 216-A.

Com base no Artigo 216-A da Lei 6.015/1973, temos os seguintes critérios:

Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

§ 1º O pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido.

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.

## 2.2. Retificação de Área

A Retificação de Área é um procedimento previsto nos Artigos 212 e 213 da Lei Federal nº 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos) amplamente utilizado em Cartório de Registro de Imóveis que tem como objetivo retificar a descrição que consta na matrícula, que pode estar divergente ou não condizer com a realidade física do imóvel. Esse procedimento pode ser realizado com a descrição por rumos, vértices e distâncias, ou por coordenadas obtidas via georreferenciamento através do GNSS (*Global Navigation Satellite System*).

Para que esse procedimento seja averbado no cartório, o preenchimento de alguns requisitos e a apresentação de algumas documentações são necessários, como planta e memorial descritivo, juntamente com a assinatura de todos confrontantes e o devido reconhecimento de firma. Tais requisitos estão previstos no artigo 213, II e 225, da Lei Federal nº 6.015/1973.

### 2.3. Regularização Fundiária Urbana

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é o procedimento por meio do qual se garante o direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais localizados nas áreas urbanas. Esse procedimento consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Conforme o Artigo 13 da Lei nº 13.465/2017, há duas modalidades da Reurb

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Já no Artigo 14 da referida lei (Lei nº 13.465/2017), é realizada a descrição de quem pode requerer a Reurb:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

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

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

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

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

V - o Ministério Público.

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

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

- I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
- II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação; e
- XV - a compra e venda.ores no corpo do texto, em hipótese alguma. Após o recebimento da primeira avaliação, mediante à aprovação do artigo com ou sem correções, os autores deverão realizar uma segunda submissão, apresentando no corpo inicial do artigo em sua versão final a identificação dos autores, conforme as orientações apresentadas neste guia.

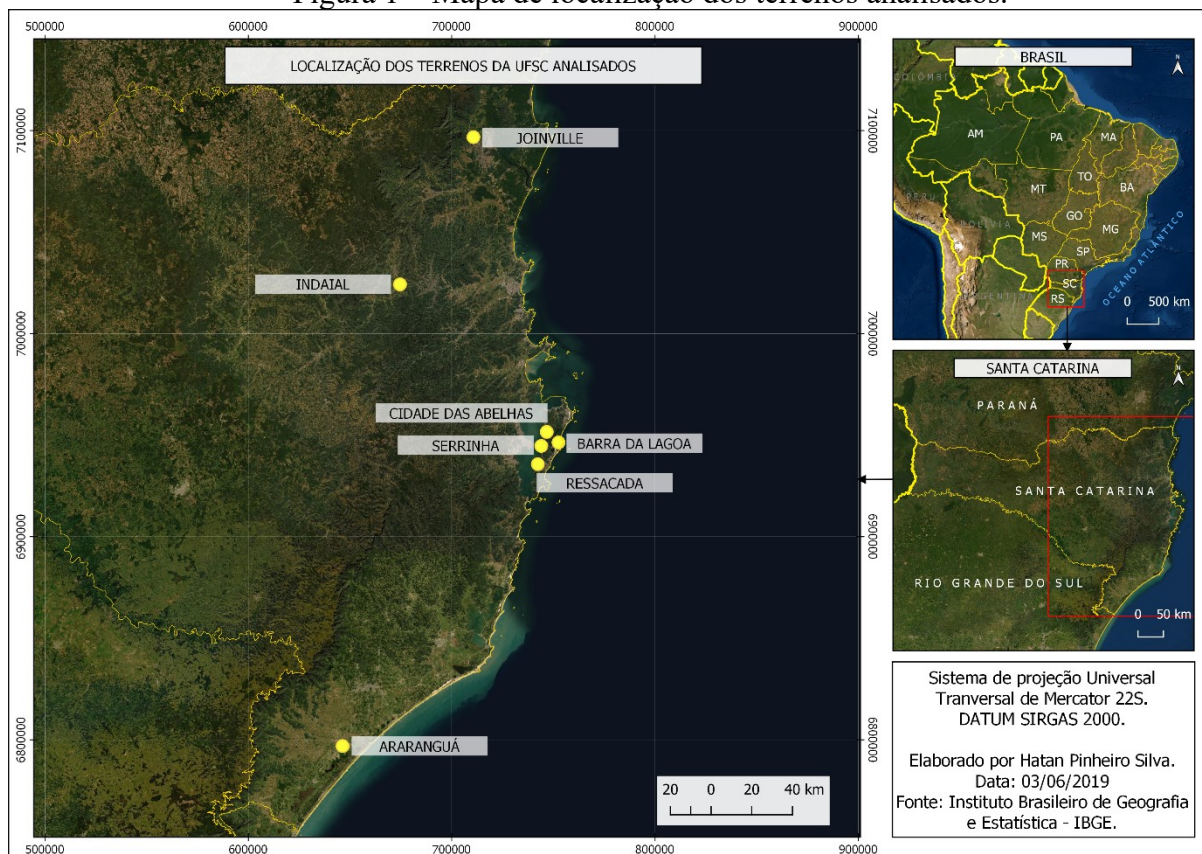
### 3. MÉTODO

Para a realização do estudo foi feita a coleta e análise de dados provenientes de documentos, como matrículas, certidões, leis, decretos e transcrições, além de peças técnicas de levantamentos topográficos já existentes, como memoriais descritivos e plantas topográficas de algumas áreas ocupadas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Com o conjunto de informações, grande parte obtidas de arquivos concedidos pelo Departamento de Gestão de Imóveis da UFSC (DGI/UFSC), foi possível chegar a uma visão parcial da situação atual das terras e imóveis ocupados pela UFSC, identificando quais áreas possuem matrícula, seus proprietários e a situação atual.

### 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

As parcelas analisadas neste estudo foram as áreas da Serrinha, Cidade das Abelhas, Barra da Lagoa e Ressacada, todas no município de Florianópolis, e Indaial, Araranguá e Joinville em seus municípios de mesmo nome (Figura 1).

Figura 1 – Mapa de localização dos terrenos analisados.



Fonte: elaborado pelos autores.

A partir do levantamento das informações foram identificadas duas áreas que não possuem matrículas, são elas: a área da Serrinha e Barra da Lagoa em Florianópolis, que consta como “sem propriedade”. Nas demais matrículas foram registrados como proprietários o Ministério da Agricultura para as áreas de Indaial e Cidade das Abelhas, Superintendência do Patrimônio da União (SPU) da área de Araranguá, e duas áreas de propriedade da UFSC, a Ressacada e Joinville.

A situação atual das áreas está registrada como: não definido, a retificar, a retificar e desmembrar e a retificar/unificar. As informações são expressas no Quadro 1.

Quadro 1 - Parcela das áreas de domínio da Universidade Federal de Santa Catarina.

ÁREA	MATRÍCULA	PROPRIEDADE DA MATRÍCULA	SITUAÇÃO ATUAL
SERRINHA	NÃO TEM	SEM PROPRIEDADE	NÃO DEFINIDO
INDAIAL	TEM	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	A RETIFICAR
CIDADE DAS ABELHAS	TEM	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	A RETIFICAR

BARRA DA LAGOA	NÃO TEM	SEM PROPRIEDADE	NÃO DEFINIDO
RESSACADA	TEM	UFSC	A RETIFICAR E DESMEMBRAR
ARARANGUÁ	TEM	SPU	A RETIFICAR
JOINVILLE	TEM	UFSC	A RETIFICAR/UNIFICAR

Já nos anos 1980 Balata (1984), relata que a realidade brasileira é complexa e extremamente confusa, sendo que não atinge 10% das parcelas com uma titulação correta e sadia, com a área total do imóvel expressa e com memorial descritivo definido de acordo com a legislação cartorial.

A invasão particular em terras públicas tem sido um grande problema no processo de regularização dessas áreas. A ocorrência disso tem como um dos fatores determinantes a quantidade e dimensões das terras públicas, visto que, não só a UFSC, mas também órgãos públicos federais e estaduais têm dificuldade em controlar efetivamente suas posses. Conforme Schneiders (1999), a ocupação do solo, em especial no campus Trindade em Florianópolis, foi se tornando densa, aumentando gradativamente os interesses nos terrenos não ocupados, ou não reconhecidos, provocando ocupações inadequadas e irregulares, como apossamentos de terra.

Posteriormente ao relatado anteriormente, a legislação que trata do georreferenciamento no Brasil sofreu alterações, sendo a mais representativa a Lei Nº 10.267 que altera uma série de definições existentes nas regras de licenciamento e cria o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, unificando as bases existentes e disponibilizando essas informações através de um Sistema de Informações Geográficas de livre acesso (BRASIL, 2001). Em 2019, a Lei nº 13.838 altera no que dispõe da necessidade de assinatura dos confrontantes na averbação dos imóveis rurais, bastando a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações (BRASIL, 2019).

Diante disso, atualmente, um dos principais motivos que fazem grandes processos de usucapião e retificação de bens públicos não progredirem é a necessidade da concordância dos extremantes, tendo como obrigatoriedade a assinatura dos confrontantes. Neste caso, considerando que são áreas de interesse público, e não privado, uma flexibilização na necessidade de esperar a concordância poderia resultar em uma solução mais ágil para esses processos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária vem sofrendo modificações ao longo dos últimos anos, mas ainda existem dificuldades burocráticas para a regularização de terras em que os trâmites do processo foram travados por algum motivo. Analisando a situação atual de algumas áreas de domínio da universidade, fica evidente que por não depender somente de si própria para regularizar os imóveis de seu domínio (domínio público), a normalização dessa situação não é uma tarefa simples.

Diante de algumas características dos bens públicos, como por exemplo, uma área total bem superior a áreas particulares comuns, torna-se difícil o cumprimento de algumas exigências da legislação para a regularização das terras com usucapião ou retificação, como a concordância dos confrontantes mediante assinatura. Isso gera um atraso no andamento dos processos de regularização, pois fazem confrontação com vários proprietários particulares. Esse atraso dificulta a regularização, não só dos domínios da Universidade Federal de Santa Catarina, como de seus confrontantes. Além disso, essas terras, ficam suscetíveis a invasões, o que acarreta mais gastos públicos, perda de terras e limitação de uso e até bloqueios, dependendo das situações em que se encontram os ocupadores do imóvel.

## Referências

BALATA, K. S. **Cadastro de Registro de Terras no Brasil**. Salvador, 1984, vol. 1.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.267 de 10 de janeiro de 2001**. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

BRASIL. **Lei nº 13.838 de 4 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar a anuência dos confrontantes na averbação do georreferenciamento de imóvel rural.

GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Brasileiro**. Revista, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, v. 5.

GONÇALVES, R. S. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. São Paulo, 2009.

LOCH, Carlos. **Cadastro técnico rural multifinalitário como base a organização espacial do uso da terra a nível de propriedade rural**. 1993. 128f. Trabalho apresentado para o Concurso público de professor titular no Campo de conhecimento Cadastro Técnico Multifinalitário, segundo Edital no. 502/DP/92.

SCHNEIDERS, A. **Análise dos títulos de propriedade territorial da UFSC: uma proposta de unificação.** Dissertação (Mestrado). Engenharia Civil. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis, 1999.