

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA AO EXAME DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 575-A, DE 1998

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 575-A, DE 1998

"Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal."

Autores: Deputado Edison Andrino e outros

Relator: Deputado Eni Voltolini

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 575-A, de 1998, pretende alterar o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal, cuja redação atual é a seguinte:

"Art. 20. São bens da União:

.....

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes

com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

.....”

O art. 26, II, por sua vez, assim dispõe:

"Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

.....

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

.....

O objetivo da proposta é, no que tange ao domínio das ilhas costeiras, atribuir à União apenas aquelas “fora das baías e as que não integrem o território da sede e distritos de Municípios”, resguardando, nessas ilhas, as áreas que estiverem sob o domínio dos Estados e de terceiros, nos termos do art. 26, II, da Constituição Federal.

Os autores da proposição, cujo primeiro signatário é o ilustre Deputado Edison Andrino, entendem que, na discussão sobre a propriedade das ilhas referidas no art. 20, IV, da Constituição, faz-se necessário distinguir as oceânicas das costeiras, conferindo-lhes tratamento diferenciado. É o que se extrai da justificativa da proposta, no trecho a seguir transscrito:

“Afigura-se que, se as ilhas oceânicas são, sem dúvida, da União, por sua própria natureza de ilhas distantes da costa, as que precisam de disciplina precisa são as ilhas costeiras que continuarão no domínio da União.

É preciso, pois, distinguir a situação das oceânicas das costeiras e dentro destas, as que ficam sob o domínio da União e as que não pertencem à União, de tal sorte

que o texto haveria de referir-se:

‘IV – as ilhas oceânicas, bem como as ilhas costeiras...’.

A redação da emenda, afirmando serem da União ‘as costeiras que não integram território de Município’ tem a virtude de declarar – e esse é o objetivo da Emenda – que aquelas que se urbanizaram ficam evidentemente fora desse domínio.”

Os autores também chamam a atenção para a situação dos habitantes dessas ilhas, que consideram prejudicados em relação à população residente no continente:

“Frise-se, ainda, que a presente Proposta de Emenda Constitucional visa resgatar, também, o pleno cumprimento do princípio da isonomia, hoje desrespeitado, visto que os ocupantes de imóveis situados na área continental do País não estão sujeitos ao mesmo tratamento conferido aos habitantes das ilhas marítimas, ainda que estas integrem território de Município.”

A proposição foi submetida previamente ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa, de acordo com as normas regimentais. Por não vislumbrar qualquer óbice constitucional, legal ou regimental à regular tramitação da matéria, opinou aquela Comissão pela admissibilidade da PEC nº 575/98, considerando-a, portanto, apta ao exame de mérito.

Esta Comissão Especial, visando aprofundar o debate sobre a matéria, realizou as seguintes audiências públicas:

I – no dia 20.11.02, no Plenário 14 desta Casa, com a participação da Dra. Maria José Vilalva Barros Leite (Secretária do Patrimônio da União), do Dr. Aziz Nacib Ab'Saber (Professor da Faculdade de Filosofia da

USP) e do Dr. João José Ramos Schaeffer (ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina);

II – no dia 25.11.02, no Município de Florianópolis (SC), na Assembléia Legislativa daquele Estado, com a presença do Deputado Edison Andrino, primeiro signatário da proposta e membro desta Comissão Especial, além de autoridades locais e representantes da comunidade;

III – no dia 28.11.02, no Município de São Luís (MA), no auditório da Associação Comercial do Maranhão, com a presença dos Deputados João Castelo e Pedro Fernandes, igualmente integrantes desta Comissão Especial, além de Deputados Estaduais, Vereadores, Prefeitos e representantes da sociedade civil organizada.

Não foram oferecidas emendas à proposta junto a esta Comissão Especial.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Muito já se discutiu, nos campos doutrinário e jurisprudencial, a respeito do domínio sobre as ilhas marítimas brasileiras, nestas compreendidas as ilhas oceânicas, aquelas de origem vulcânica e distantes do continente, e as ilhas costeiras, estas próximas e originadas do território continental e, na maioria das vezes, ligadas a este pela ação humana. Dois pólos foram fixados na controvérsia sobre o domínio dessas áreas, quais sejam, a União e os Estados-membros.

A polêmica teve suas raízes no tratamento constitucional historicamente dado à questão dos bens públicos, remontando ao século XIX, quando da promulgação da Carta de 1891.

O Supremo Tribunal Federal, em dois momentos e à luz de distintos textos constitucionais, manifestou-se sobre a matéria. Em 1985, vigente a Constituição de 1967, que expressamente incluiu as ilhas oceânicas no patrimônio federal, a Corte Suprema, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 101.037-1, interposto pela União em ação de usucapião, acolheu o voto proferido pelo relator, o então Ministro Francisco Rezek, adotando o seguinte entendimento acerca da abrangência do conceito de ilhas oceânicas e de sua titularidade:

“ILHAS OCEÂNICAS. C.F., ART. 4º, II. HÁ DE SER ENTENDIDA ESTA EXPRESSÃO EM SEU SENTIDO TÉCNICO E ESTRITO, VISTO QUE O CONSTITUINTE DE 1967 POR CERTO NÃO PRETENDEU INSCREVER, ABRUPTAMENTE, NO DOMÍNIO DA UNIÃO, BENS SITUADOS EM CENTROS URBANOS, NAS ILHAS LITORÂNEAS E INTEGRANTES DO PATRIMÔNIO DE ESTADOS, MUNICÍPIOS E PARTICULARES.” (DJ de 19.04.85)

Já na vigência da Constituição de 1988, cujo art. 20, IV, foi ainda mais claro ao conferir à União a propriedade das ilhas oceânicas e costeiras, ficando ressalvadas, no art. 26, II, as áreas sob o domínio dos Estados, de Municípios e de particulares, a questão foi novamente enfrentada pelo Supremo Tribunal, o qual, desta feita, no julgamento de ação discriminatória das terras situadas na Ilha do Cardoso, proposta pelo Estado de São Paulo, considerou procedente a oposição manifestada pela União, ao fundamento de que se tratam de áreas de sua propriedade. Eis o teor da ementa:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA DAS TERRAS PÚBLICAS SITUADAS NA ‘ILHA DO

CARDOSO', NO LITORAL PAULISTA, PROPOSTA PELO ESTADO DE SÃO PAULO. OPOSIÇÃO MANIFESTADA PELA UNIÃO AO FUNDAMENTO DE QUE SE TRATA DE TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO. 1. REMÉDIO JUDICIAL DESTINADO AO DESLINDE DO QUE RESTA DE TERRA DEVOLUTA EM ÁREA PREVIAMENTE DELIMITADA, A FIM DE EXTREMÁ-LA DAS TERRAS OBJETO DE DOMINIALIDADE ALHEIA. 2. LEGITIMADO PARA EXERCITÁ-LO, TODAVIA, É O ENTE FEDERADO COM DOMÍNIO SOBRE A ÁREA DISCRIMINANDA. 3. INCERTEZAS ACERCA DA DOMINIALIDADE DAS TERRAS DEVOLUTAS, NAS ILHAS COSTEIRAS, ATÉ O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, QUE, NO ART. 20, IV, INCLUI EXPRESSAMENTE AS ILHAS DA ESPÉCIE ENTRE OS BENS DA UNIÃO. 4. A RESSALVA CONTIDA NO MENCIONADO DISPOSITIVO, QUANTO ÀS ÁREAS, NELAS SITUADAS, QUE ESTIVEREM NO DOMÍNIO DOS ESTADOS, TEM SENTIDO EXPLICATIVO QUANTO À POSSIBILIDADE DE PARCELAS DE TAIS ILHAS TEREM SIDO, NO PASSADO, E VIREM A SER, NO FUTURO, TRANSFERIDAS PARA OS ESTADOS, PELOS MEIOS REGULARES DE DIREITO. 5. DESSAS ÁREAS É QUE CUIDA O ART. 26, II, DA CARTA DE 1988, AO REFERIR ÀS ÁREAS, NAS ILHAS COSTEIRAS, QUE ESTIVEREM NO DOMÍNIO DOS ESTADOS. 6. TRATA-SE DE TERRAS QUE, DADA A NATUREZA DO RESPECTIVO TÍTULO AQUISITIVO, HÃO DE ESTAR NELES DEVIDAMENTE DESCRIPTAS, DELIMITADAS E EXTREMADAS, BASTANDO, PARA SUA DEFESA, O EMPREGO DAS AÇÕES QUE O NOSSO SISTEMA PÔE À DISPOSIÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS E POSSUIDORES EM GERAL, ENTRE AS QUAIS NAO SE CONTA A AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. 7. ILEGITIMIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA A AÇÃO EM TELA. PROCEDÊNCIA DA OPOSIÇÃO." (Ação Cível Originária nº 315-6; DJ de 20.11.92)

Com a redação do texto constitucional vigente e após o acórdão do STF no Recurso Extraordinário citado, embora este último com efeito apenas entre as partes diretamente envolvidas, parecia superada a discussão sobre a titularidade das ilhas costeiras.

Todavia, apenas aparentemente se pode dar por encerrada essa discussão, pois que nela não se considerou o fato de que as áreas em tela encontram-se, em sua grande maioria, localizadas em capitais de Estado, como ocorre em Florianópolis (SC), Vitória (ES) e São Luís (MA), não se justificando, sob qualquer aspecto, que a União seja considerada a proprietária das mesmas.

A alteração promovida pelo constituinte de 1988, incluindo as ilhas costeiras no patrimônio federal, foi, a nosso ver, um equívoco, que veio dificultar a regularização da propriedade naquelas localidades, afetando a vida de milhares de pessoas.

Embora os aspectos operacionais não constituam o cerne do problema, é conveniente ressaltar que, atualmente, cabe à Secretaria do Patrimônio da União - SPU, órgão integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a administração dos imóveis federais, inclusive os situados nas ilhas em questão. A própria titular da SPU, Dra. Maria José Vilalva Barros Leite, em audiência pública realizada por esta Comissão Especial com o escopo de ouvir as partes envolvidas no assunto, manifestou a concordância daquela Secretaria quanto às modificações contidas na Proposta de Emenda à Constituição nº. 575-A, de 1998, que altera o inciso IV, do art. 20 da Constituição Federal.

No que concerne às reivindicações das populações das ilhas, estas também foram chamadas a expressá-las nas audiências realizadas em Florianópolis (SC) e em São Luís (MA), quando manifestaram seu apoio à alteração ora discutida.

Poder-se-ia contestar a proposta sob o argumento de que a modificação pretendida, alterando apenas a redação do art. 20, IV, da CF, deixaria uma lacuna em relação à propriedade das ilhas. Entendemos, ao contrário, que as demais disposições constitucionais vigentes, relacionadas ao tema, oferecem, numa interpretação sistemática, solução adequada para essa questão. Com efeito, se aprovada a proposição, remanescerão com a União as ilhas costeiras que não integram território de Municípios. As que integram e contêm áreas sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios e de particulares, enquadrar-se-ão em um dos seguintes dispositivos

constitucionais, que resguardam, ampla e seguramente, o domínio de entes públicos e particulares:

“Art. 20. São bens da União:

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

.....”

“Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

.....
II - as áreas, na ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

.....
IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.”

Ademais, permanecerão com a União bens que a Constituição expressamente lhe atribui, como os terrenos de marinha e seus acréscidos, recursos minerais e sítios arqueológicos, entre outros (CF, art. 20, VII, IX e X).

Ou seja, preserva-se o patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios e de particulares e, no caso de terras devolutas, a propriedade será definida em consonância com os critérios estabelecidos nos arts. 20, II, e 26, IV. Na hipótese das terras devolutas, que, em sua maioria, provavelmente caberão aos Estados, parece-nos muito mais justo e apropriado que estes entes cuidem do assunto, por estarem mais próximos e serem maiores convededores dos problemas fundiários locais, além de já contarem com instituições bem mais instrumentalizadas para enfrentá-los, dando destinação apropriada às terras ou adotando as providências cabíveis para sua regularização. Ademais, essa modificação significa um retorno ao tratamento

constitucional anterior, que o constituinte de 1988, por razões que não se compreendem, entendeu por bem alterar.

É conveniente ressaltar que não se trata, como pode parecer, apenas da resolução de um conflito jurídico histórico, mas sim de uma questão que envolve problemas sociais, pois estamos falando de imóveis ocupados há décadas pelos habitantes das ilhas, bem como da definição da instância governamental correta para lidar com o assunto, temas esses que devem ser enfrentados o quanto antes pelo Congresso Nacional, que tem debatido intensamente o assunto, desde a apresentação da proposta pelo Deputado Edison Andrino, e este relatório é o fruto destas discussões. Devo registrar, a propósito, que já na Assembléia Constituinte havia proposta de redação como a que agora se discute, como se pode verificar nas atas das reuniões e nas emendas apresentadas àquela época.

É também importante frisar que a mudança não dispensa qualquer ente público de observar todas as regras relativas ao modo de aquisição da propriedade, presentes no direito civil e nas normas relativas aos registros públicos, bem como as normas federais relativas à preservação ambiental e à gestão do patrimônio público. Os atos administrativos continuarão, da mesma forma, sujeitos ao controle de órgãos fundamentais no regime democrático, como é o caso do Ministério Público, particularmente importante na defesa do meio ambiente, e dos Tribunais e Conselhos de Contas, sem se falar, obviamente, no controle judicial.

No mérito, portanto, está mais do que clara a posição favorável deste relator à aprovação urgente da proposta.

Não obstante todos os aspectos até aqui destacados, entendemos que a proposta pode ser aperfeiçoada, sem alteração de sua essência.

Ocorre que a redação proposta, ao referir-se às ilhas fora das baías e aos distritos, nos parece excessivamente ampla e passível de interpretações equivocadas, que ensejam novas controvérsias sobre o domínio dessas áreas. Melhor, a nosso ver, que se empregue na redação apenas a expressão “áreas que integrem o território da sede de Municípios”, uma vez

que para a delimitação do território já existem critérios objetivos, estabelecidos pelos órgãos técnicos competentes.

Ademais, como também não se pretende desalojar os órgãos e entidades públicas federais instalados nas ilhas em áreas eventualmente ainda não registradas, é importante introduzir no texto ressalva expressa sobre a manutenção do domínio da União sobre os imóveis destinados ao serviço público federal.

Feitas estas ponderações, manifestamos nosso voto favorável à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº. 575-A/98, na forma do substitutivo que apresentamos em anexo.

Sala da Comissão, em 10 de Dezembro de 2002.

Deputado **ENI VOLTOLINI**
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA AO EXAME DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 575-A, DE 1998

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 575-A, DE 1998

Altera o art. 20, IV, da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 20, IV, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 20

.....
IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas que integrem **território da sede de Municípios, as que estejam destinadas ao serviço público federal** e as referidas no art. 26, II;

..... ,

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 11 de Dezembro de 2002.

Deputado **ENI VOLTOLINI**

Relator