

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em 9.9.2022, pelo Governador do Pará, contra a al. c do art. 1º do Decreto-Lei n. 9.760/1946, na qual se dispõe que, entre os bens imóveis da União, se incluem as zonas onde se faça sentir a influência das marés.

Alega-se contrariedade ao *caput* do art. 1º, *caput* e incs. XXII e LIV do art. 5º, inc. IV do art. 20 e inc. III do art. 26 da Constituição da República.

2. Tem-se na norma impugnada:

“Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

...

c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;”

3. O arguente alega que *“o art. 1º, c , do Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, não foi recepcionado pela Constituição de 1988. (...) as Constituições Federais de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 (assim como a Emenda n. 01 de 1969) não estabeleceram, em qualquer linha ou passagem por mais remota que seja, ainda que de forma implícita, que a propriedade das ilhas onde se fizesse sentir a influência das marés seria da União Federal. (...) a CF/88, ao conferir novo regime jurídico aos bens da União, também não lhe atribuiu o domínio sobre as ilhas fluviais com influência das marés (...)”*.

Sustenta que *“o inciso IV do art. 20 da CF/88 é norma de eficácia plena, tendo, portanto, recebido do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata, não se admitindo, em qualquer hipótese, que leis ordinárias, decretos, portarias, instruções normativas, etc, possam restringir a sua eficácia e a aplicabilidade”*.

Ressalta que, *“considerando-se que o inciso IV do art. 20 possui eficácia plena, não se pode permitir que o art. 1º, c , do Decreto-lei n. 9.760/1946 (equivalente à lei ordinária) venha a mitigar, modificar ou nortear a*

interpretação da Constituição. Afinal, é a lei que se interpreta a partir da Constituição, e não o contrário, sobretudo na hipótese corrente, onde a norma constitucional já possui, repita-se, eficácia plena”.

Assevera que, “em razão do disposto no art. 26, III, da CF/88, que qualquer ínsula fluvial ou lacustre, fora da zona de fronteira, pertence ao respectivo Estado federado”.

Afirma que “a tese aqui sustentada delimita que a vigente Constituição as dividiu entre União e Estados da seguinte forma: a) pertencem à União apenas as ilhas fluviais situadas nas zonas limítrofes com outros países; b) conseqüentemente, haja vista a não-recepção do art. 1º, c, do Decreto-lei 9.760/1946, todas as ilhas, tenham ou não influência da maré, que não estejam situadas nas zonas limítrofes com outros países, pertencem aos Estados, ex vi o disposto no art. 20, IV c/c art. 26, III, da CF/88” .

Observa que, “no caso específico do Estado do Pará, cujo território é caracterizado por um número expressivo de ilhas fluviais com influência das marés, o cumprimento do art. 20, IV da CF/88, afastando-se o art. 1º, c, do DL 9.760/46, acaba sendo medida imperiosa e urgente”.

Exemplifica que “somente a capital do Estado, Belém, possui, no seu entorno, uma área insular com aproximadamente 329,93km2, formada basicamente por 42 (quarenta e duas) ilhas, o que representa 65% de todo o seu território, destacando-se as ilhas do Mosqueiro, Caratateua, Cotijuba e Combu. (...) Todas essas ilhas, segundo errônea vigência do disposto no art. 1º, ‘ c ’ do Decreto-lei n. 9.760/46, estão sob o domínio da União, fato que por si só revela a quase impossibilidade do Estado, juntamente com o respectivo gestor municipal, definir políticas de ocupação do solo, regularização fundiária e demais medida absolutamente necessárias para o desenvolvimento da cidade de Belém”.

Ressalta que, “caso o art. 1º, c, do Decreto-lei n. 9.760/46 não seja afastado, fulminar-se-á, ainda o Estado Democrático de Direito” , argumentando “não [ser] possível e nem tolerável que uma lei federal, anterior e incongruente com a atual CF/88, ataque e tome o patrimônio público estadual para, em sequência, entregá-lo e ser mantido até os dias atuais, de forma inconstitucional, aos cuidados da União Federal”.

Salienta “*não h(aver) como ignorar que a norma questionada vigora no país há largos anos e neste meio tempo surtiu efeitos estabilizantes de direito que, por razões de segurança jurídica e excepcional interesse social (art. 11, da Lei n. 9.882/1999), recomenda-se devam ser mantidos. (...) Pela mesma razão, e considerando a relevância da discussão de mérito aqui posta, não se vislumbra a coerência do pedido de medida acauteladora a fim de se providenciar a provisória suspensão da norma, porque ao que interessa para definição da segurança jurídica em torno dela é a conclusiva deliberação acerca da sua recepção constitucional, ou não*”.

4. No mérito, pede “*a procedência do pedido, para que seja reconhecida a não recepção do art. 1º, c, do Decreto-Lei n. 9.760/1946, haja vista a sua não recepção pela atual ordem constitucional, do art. 1º, caput c/c art. 5º, caput e inciso LIV; do art. 5º, inciso XXII; e do art. 20, inciso IV, com todos os efeitos de direito que esse controle de constitucionalidade implica; e, por fim, a modulação dos efeitos, por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social (art. 11 da Lei n. 9.882/1999), para que a decretação judicial de não recepção do art. 1º, c, do Decreto-lei n. 9.760/1946 se dê modo ‘ex nunc’ e a contar da data do julgamento de mérito pelo Plenário desse e. STF, assim se preservando a higidez jurídica dos atos e negócios jurídicos já consolidados e estabilizados por efeito de referida norma*”.

5. Adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 e determinei as providências do art. 6º. daquele diploma legal (e-doc. 9).

6. Nas informações prestadas, o Presidente da República adotou o parecer exarado pelo Consultor-Geral da União, manifestando-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido:

“EMENTA: INFORMAÇÕES. AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NECESSIDADE DE INDICAÇÃO DO PRECEITO FUNDAMENTAL VIOLADO. INDEFERIMENTO LIMINAR DA PETIÇÃO INICIAL. ARTIGO 1º, C, DO DECRETO-LEI N. 9.760/1946. BENS IMÓVEIS DA UNIÃO. ZONAS DE INFLUÊNCIA DAS MARÉS. RECEPÇÃO PELO ARTIGO 20, IV, DA CONSTITUIÇÃO.

I - Informações prestadas para instrução da ADPF 1008, ajuizada pelo Governador do Pará em face do artigo 1º, c , do Decreto-Lei n. 9.760/1946, pela sua não-recepção pela Constituição Federal, particularmente pelo que consta em seu artigo 20, IV.

II - O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público e sua petição inicial deverá conter a indicação do preceito fundamental que se encontra violado. O descumprimento dessa exigência deve levar ao indeferimento liminar da inicial por inadequação da via processual eleita, diante da ausência de lesão a preceito fundamental.

III - Segundo levantamento bibliográfico e análise de áreas técnicas governamentais, as ilhas localizadas onde se faça sentir a influência de marés são uma categoria de ilhas costeiras e, portanto, o artigo 1º, c , do Decreto-Lei n. 9.760/1946, foi recepcionado pela Constituição.

IV - Encaminhamento dos subsídios prestados” (e-doc. 16).

7. O Presidente do Senado Federal manifestou-se no sentido da improcedência do pedido, afirmando que “o art. 20, inc. I, da CF/1988, tem similitude ao art. 36, ‘ a ’, da Carta de 1937, preceito também encontrado na Constituição de 1934 (art. 20, I) 6. Tal dispositivo tem caráter residual e assegura o domínio dos bens que, no momento da promulgação da Constituição, integravam o patrimônio da União e que possam vir a integrar a qualquer título por aquisição onerosa (compra, doação com encargo), por aquisição não-onerosa (doação sem encargo) ou desapropriação. Observa-se ser da tradição dos textos constitucionais brasileiros a previsão da referida norma, que demonstra que o rol de bens da União previsto na Constituição não é taxativo, mas meramente exemplificativo, sem engessamento da matéria nas normas constitucionais rígidas. 21. O inciso IV do art. 20 da CF/1988 antes previa serem bens da União ‘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’ e foi alterado pela Emenda Constitucional nº 46/2005 para prever como bens da União ‘as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II’. 22. Como se vê, não houve tratamento específico pelo constituinte reformador quanto às ilhas influenciadas pelas marés, cujo tratamento restou previsto no art. 1º, alínea ‘ c ’, do Decreto-Lei nº 9.760 /1946” (e-doc. 21).

8. O Advogado-Geral da União defendeu a improcedência do pedido na presente arguição:

“Administrativo. Artigo 1º, alínea ‘ c ’ do Decreto-Lei nº 9.760 /1946, o qual considera patrimônio da União as ilhas fluviais situadas nas zonas onde se faça sentir a influência das marés. Alegação de não recepção pela atual Constituição Federal por incompatibilidade com seu artigo 20, inciso IV, bem como por ofensa ao direito de propriedade, ao Estado Democrático de Direito e ao pacto federativo. Mérito. O artigo 20, inciso I da Constituição estabelece uma espécie de cláusula geral de dominialidade em favor da União, razão pela qual não se pode excluir outras previsões contidas na legislação infraconstitucional, seja pretérita ou posterior à Carta, desde que não contrariem postulados ou direitos fundamentais por ela estabelecidos. Além disso, tais ilhas são espécies de ilhas costeiras, de modo que se incluem no disposto no artigo 20, inciso IV, da Constituição, constituindo patrimônio da União. Conforme precedente deste STF, pertencem à União as ilhas fluviais situadas nas zonas de fronteiras ou naquelas águas federais em que se faz sentir a influência das marés. Manifestação, pela improcedência do pedido formulado na exordial” (e-doc. 23).

9. O Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência do pedido:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, ‘ C ’, IN FINE, DO DECRETO-LEI 9.760 /1946. REPARTIÇÃO DE BENS PÚBLICOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS. ILHAS SITUADAS NAS ZONAS ONDE SE FAÇA SENTIR A INFLUÊNCIA DAS MARÉS. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE NÃO FAZ MENÇÃO EXPRESSA A TAIS ESPÉCIES DE ILHAS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A MATÉRIA. ARTS. 20, I E IV, E 26, II E III, DA CF/1988. ESTUDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE O TEMA REALIZADO POR ÁREAS TÉCNICAS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. ILHAS SITUADAS EM ZONAS ONDE SE FAÇA SENTIR A INFLUÊNCIA QUE CORRESPONDEM ÀS ILHAS COSTEIRAS, DE PROPRIEDADE DA UNIÃO PELA CARTA POLÍTICA VIGENTE. ANÁLISE DAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS PRETÉRITAS E DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DA ÉPOCA. BENS PÚBLICOS IMÓVEIS QUE SE INCLUEM ENTRE OS BENS DO ENTE CENTRAL DA FEDERAÇÃO. QUESTÃO EXAMINADA PELA SEGUNDA TURMA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A ÉGIDE DO ART. 34 DA

CF/1946. RECEPÇÃO DO DISPOSITIVO PELA CF/1988 PARECER PELO CONHECIMENTO DA AÇÃO CONSTITUCIONAL E PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO FORMULADO PELO REQUERENTE.

1. Verifica-se, do exame das Cartas Republicanas pretéritas, da legislação infraconstitucional anterior à CF/1946 e de estudo bibliográfico realizado sobre o tema, que a CF/1988 recepcionou o art. 1º, 'c', in fine, do Decreto-Lei 9.760/1946, incluindo-se entre os bens da União as ilhas situadas nas zonas onde se faça sentir a influência das marés.

– Parecer pela improcedência do pedido, a fim de que seja reconhecida a recepção do art. 1º, 'c', in fine, do Decreto-Lei 9.760/1946 pela Constituição de 1988, considerando-se as ilhas situadas nas zonas onde se faça sentir a influência das marés como bens imóveis da União" (e-doc. 26).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).