



Histórico da questão fundiária e fiscal em Ilhabela

Antecedentes históricos, econômicos e sociais

Ilhabela e o Brasil Colonial (1500 a 1822)

Descobertas arqueológicas registram a presença de seres humanos desde quinhentos anos antes de Cristo na Ilha de São Sebastião. A maior parte dos sítios arqueológicos indica a presença de índios coletores de vegetais, caçadores e pescadores. Somente um achado no Bairro do Viana indica a presença de indígenas conhecedores da cerâmica e da agricultura.

A história colonial de Ilhabela começa em 20 de janeiro de 1502 quando os integrantes da primeira expedição exploradora enviada por Portugal à Terra de Santa Cruz chegaram a Maembipe, (para os indígenas - lugar de troca de mercadorias e resgate de prisioneiros). Era dia consagrado pela Igreja a São Sebastião e por este motivo rebatizaram a ilha com o nome de São Sebastião. A expedição foi comandada por Gonçalo Coelho, acompanhado por Américo Vespúcio, conhecido navegante italiano.

Em 1530 Dom João III, Rei de Portugal, adapta ao Brasil a Lei das Sesmarias (1375) com a criação de Capitanias Hereditárias. No total foram instituídos 14 distritos, que foram partilhados em 15 lotes e repartidos entre 12 donatários.

Os registros de terras surgiram no Brasil em 1534, logo após o estabelecimento das capitanias hereditárias, com as doações de sesmarias.

Todas as posses e sesmarias formadas foram legitimadas em registros públicos realizados junto às paróquias locais. A Igreja, no Brasil Colônia, encontrava-se unida oficialmente ao Estado. Dessa forma, eram os vigários das igrejas que faziam os registros das terras ou certidões como a de nascimento e de casamento.

Os donatários se constituíram em administradores, achando-se investidos de mandatos da Coroa para doar as terras. Recebiam as capitanias com a finalidade colonizadora. A sesmaria era uma subdivisão da capitania com o objetivo de que essa terra fosse efetivamente aproveitada. Os donatários possuíam o direito de usufruir da propriedade, mas não tinham direitos como donos. Os capitães-donatários detinham apenas 20% da sua capitania e eram obrigados a distribuir os 80% restantes a título de sesmarias, não conservando nenhum direito sobre as mesmas. As sesmarias não comportavam assim nenhum laço de dependência pessoal.

Existiam vários problemas a serem sanados, entre eles devemos citar a atitude de muitos Sesmeiros que, diante da obrigatoriedade de cultivar a terra passaram a arrendar ou vendê-las a pequenos lavradores, dando origem assim aos posseiros. Estes cultivavam as



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



terras, e neste aspecto atendiam o requisito básico da colonização, porém não tinham direitos sobre elas. Esses colonos não possuíam determinações régias referentes às sesmarias, ou seja, adquiriram a terra de forma “ilegal”.

Em 1534 a Ilha de São Sebastião passou a pertencer a Capitania de Santo Amaro, que tinha como Donatário Pero Lopes de Sousa. Em 1608 os primeiros sesmeiros – Diogo Unhate e João de Abreu se estabelecem na Ilha. Em 1620 passou a ter o mesmo Donatário da Capitania de São Vicente – Conde de Monsanto.

Em 1785 o povoado é levado a condição de Capela – Capela de Nossa Senhora D’Ajuda e Bom Sucesso.

Em 03/09/1805, o Capitão General (Governador) Antônio José Franca e Horta assina provimento que elevaria em 23/01/1806 a Capela à condição de Vila, passando a ser chamada de Villa Bella da Princesa. Em 20/09/1808 passaria a condição de Município mantendo o mesmo nome.

A primeira riqueza explorada na Terra de Santa Cruz foi o pau-brasil. A expedição de Gonçalo Coelho identificou a existência da madeira do Cabo de São Roque no Rio Grande do Norte até São Vicente em São Paulo. A exploração foi feita via arrendamento por um grupo de comerciantes liderados por Fernando de Noronha. Com o escasamento da madeira ao longo da costa é necessário buscá-la no interior. A exploração desordenada rapidamente leva ao esgotamento.

Obs: A mão de obra utilizada era indígena conquistada por meio do escambo com quinquilharias (faca, machado, espelho...) ou escravizada pela força das armas de fogo.

A segunda alternativa para obtenção de lucro foi a cana de açúcar. A cultura se desenvolve em latifúndios principalmente em Pernambuco e no Recôncavo Baiano utilizando mão de obra escrava. Inicialmente dos índios nativos e posteriormente negra, vinda da África.

Na Ilha de São Sebastião o primeiro engenho foi implantado em 1608 por Francisco Escobar Ortiz. No final do século XVII já existiam 5 engenhos produzindo açúcar, e 17 aguardentes.

Outras regiões do mundo passam a explorar esta monocultura, com destaque para o Caribe. Superprodução mundial de açúcar leva a segunda alternativa de lucro da Metrópole à decadência.

A terceira oportunidade de lucro que se vislumbra é a mineração. Ela provocou o deslocamento geográfico da empreitada colonial da costa para o interior. As jazidas se localizavam principalmente em Minas Gerais e Goiás.



O porto de São Sebastião se transforma em importante equipamento de exportação dos minérios trazidos por tropeiros através de picadas.

Ilhabela e a escravidão

Brasil Imperial (1822 a 1889)

Em Villa Bella da Princesa a população negra cresceu de maneira constante até 1850, quando o tráfico de negros da África para o Brasil foi proibido com a Lei Euzébio de Queiroz.

Devido à sua geografia, com a face habitada muito próxima do continente, e a outra, inóspita e inacessível, voltada para mar aberto, a Ilha transformou-se em entreposto de escravos ilegalmente trazidos da África. A Baía dos Castelhanos recebia os navios negreiros vindos diretamente da África, que desembarcavam sua carga em imensos ancoradouros construídos especialmente para esse fim.

Desde o início do século XIX, Villa Bella passou a produzir café. O tráfico ilegal de escravos a partir de 1850 traria lucro dobrado, pois, além da comercialização os fazendeiros tinham aqui facilidade para adquirir esta mão de obra barata para a cultura do café, o que não acontecia em outras regiões produtoras. Foram 80 anos de prosperidade na Villa Bella até a libertação dos escravos em 1888. Nesta época a população da Ilha era superior a dez mil habitantes.

Ilhabela na República Velha (1889 a 1930)

A Primeira República é marcada por levantes sociais, políticas de valorização dos produtos agrícolas e ampla modernização da infra-estrutura de produção. As exportações mantêm a riqueza e o poder das oligarquias, contrastando com a pobreza e atraso da maioria da população brasileira.

Vigorou neste período a política do café (São Paulo) com leite (Minas Gerais), apoiada pelas oligarquias agrárias de todo país. São Paulo é o Estado mais beneficiado.

São Paulo contraiu grande endividamento que posteriormente foi pago pela União. Parte dos recursos foram investidos em infra-estrutura de transporte ferroviário para abertura de novas fronteiras agrícolas. Surgem novos povoados e cidades que escoam sua produção pelo Porto de Santos através das Ferrovias. A mão de obra escrava foi substituída por imigrantes Europeus e Japoneses.

Villa Bella passa a enfrentar forte crise com o fim do contrabando de escravos e a concorrência dos novos polos de produção agrícola do interior paulista que tinham melhores condições geológicas para o desenvolvimento da agricultura e melhor logística para



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



escoamento da produção. Villa Bella levava de canoa de voga até Santos sua produção de frutas, aguardente, açúcar e café.

A cafeicultura brasileira entra em crise provocada por superprodução mundial que se aprofundada com a quebra da bolsa de Nova Iorque (1929).

A decadência econômica da Villa Bella é vertiginosa. Por falta de mercado consumidor a terra não tem mais qualquer tipo de valor.

Nos inventários, os herdeiros para pagar o menor imposto “causa mortis” possível, diminuía ao máximo a declaração de bens do Espólio, especialmente as terras que já não serviam para mais nada.

Ao fim do inventário os herdeiros eram possuidores de títulos desprovidos de qualquer expressividade fundiária. A qualidade dos títulos era tão irrelevante que mencionavam basicamente; o nome da propriedade o bairro em que se localizava o comprador e o vendedor as moradias existentes e os principais pertencem ali contidos. A existência de medidas perimetrais e finais era uma raridade nos documentos de propriedade. O costume era colocar referências como pedras, árvores bem como a inscrição “do salgado às vertentes”.

Na impossibilidade de recompor os antigos títulos, havia sucessores de determinadas propriedades que passaram a ser posseiros de suas próprias terras.

Em casos extremos houve o efetivo abandono da terra com a emigração dos proprietários.

Portanto podemos concluir que, motivações econômicas locais atreladas as dificuldades registrais impostas pela lei de terras de 1850 materializaram o regime de posse como regra e não exceção na Villa Bella. A terra passou a ter conceito de mercadoria e sua transferência feita por simples documentos de cessão de direitos possessórios.

Ilhabela na Era Vargas (1930 a 1945)

Os conflitos da República Velha terão como consequência proposta de substituição do modelo econômico agrário – exportador de café. O Brasil quer produzir aqui para substituir as importações. Emerge a indústria nacional.

No campo político esta proposta fragiliza a política do café com leite e o presidente paulista Washington Luís é deposto em 1930. .

Getúlio Vargas que havia sido candidato derrotado por Washington Luiz, assume o Governo Provisório apoiado pelo movimento oposicionista. Depois, em eleição indireta é proclamado presidente da República pelo Congresso – 1934, em atitude conciliadora paga a dívida externa paulista.



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



A crise econômica foi tão intensa que a Villa Bella da Princesa, que era sede de Comarca desde o século XIX perde esta condição em 19/05/1934 o que perdura até hoje.

Em 24/05/1934 por força do Decreto Estadual 6448 perde a condição de Município juntamente com outros 17 municípios paulistas que não tinham recursos suficientes para se manter, passando a ser mero Distrito de São Sebastião. A região se mobiliza e em 5/12/1934 o decreto 6844 devolve ao arquipélago à condição de Município. Em 01/01/1939 passa a se chamar simplesmente Villa Bella.

Em 04/05/1940 passa a se chamar Formosa por força do Decreto Federal 2140 de Getúlio Vargas. A autonomia municipal ainda foi ferida por muito tempo pelas alegações da SPU (Secretaria do Patrimônio da União), que tratava esta Ilha como um bem a integrar o patrimônio da União. Esta tese teve respaldo da Advocacia Geral da União e paradoxalmente da Procuradoria Geral e Secretaria do Meio Ambiente do Estado de SP, até que a emenda constitucional 46/2005 reconhece a autonomia das ilhas sede de município.

Em 01/01/1945 por Decreto Estadual, Formosa anexa outras Ilhas e passa a ser chamada - Ilhabela.

Ilhabela - desenvolvimento urbano e turístico (1948 até os dias de hoje)

Em 27/09/1948 a Lei Estadual 166 dá ao município a categoria de Estância Balneária, assumindo compromisso de colaborar na introdução de benfeitorias para incremento do turismo. Durante os anos seguintes uma série de obras foram anunciadas, no entanto boa parte não passou de promessa.

Durante o Governo de Lucas Nogueira (1951/1955) foi ampliado o píer da Vila, foi construído o quebra mar da Vila ao Pequeá e o Píer do Perequê.

O Governador Jânio Quadros (1955/1959) anunciou no Diário Oficial de 6/10/57 o início das obras da Estrada Perimetral e de uma transversal a esta - Estrada de Castelhanos. Em 1958 Jânio inaugura a Usina Hidroelétrica da Água Branca e em 1959 a conexão a São Sebastião via Ferry Boat.

O Governador Carvalho Pinto (1959/1963) anuncia através do Diário Oficial de 17/01/61 a construção de 45.000 metros de estrada em Ilhabela.

O Governador Ademar de Barros (1963/1966) anuncia reserva orçamentária para o exercício de 1964 para construção de Via Panorâmica de acesso ao Pico de São Sebastião situado a uma altitude de 1.380 metros, bem como para o serviço de lanchas que contornaria a Ilha dando acesso a diversas praias e nos conectando a Caraguatatuba.



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



Alguns fragmentos das promessas foram iniciados e completamente abandonados como, por exemplo, o trecho da rodovia que ligaria a região dos Borrifos até o Bonete (ao Sul) e do Jabaquara ao Poço (ao Norte).

Os trechos de rodovias frontais ao continente foram entregues parceladamente e de maneira bastante precária, assim como a estrada dos Castelhanos. Na prática suas conclusões, melhorias e manutenção ficaram por conta do município.

A divulgação oficial destas obras e serviços levava à convicção que o local estava fadado a ser um polo turístico de extrema relevância. Em paralelo também uma série de mídias espontâneas foram promovidas como, por exemplo: anúncio de lançamentos de veículos gravados na Ilha, encartes de bordo das empresas de aviação, revistas de grande circulação nacional e o Guia de Turismo – 4 Rodas, assim como o lançamento do Filme “Caiçara” gravado por aqui divulgavam as belezas do local.

Em 1959 encalha na Ponta da Pirassununga o cargueiro espanhol Concar. O choque com as pedras provocou um grande rombo no casco espalhando sua carga pelo mar. O evento atraiu jornalistas que por fim acabaram produzindo reportagens sobre as belezas naturais da Ilha.

Este conjunto de exposições leva dirigentes da FAU-USP a divulgar em 1960 que iriam elaborar um Plano Diretor para ordenar o desenvolvimento do local, aumentando ainda mais o interesse pela região.

Em 1962 a fazendeira Americana Ellen Bromfield em visita oficial ao Brasil fez questão de visitar a Ilha o que trouxe grande repercussão nacional e internacional, a ponto de motivar a transferência de residência do famoso escritor americano à época – Richard Llewellyn (morador do Pequeá). Da Noruega vem para cá, desenvolver sua tese de doutorado sobre o Canal de São Sebastião, o oceanógrafo Thor Kvinge, e da Universidade Carolina do Norte o seu diretor, Dr. William Kirby, o que motivariam outros na sequência.

As melhorias anunciadas pelo Governo Estadual também provocariam consequências no mercado imobiliário.

O Prefeito Geraldo Junqueira (1956/1959) aprovou loteamento de empresa turística japonesa, denominado Sítio dos Sinos.

O Prefeito Manoel de Moura Barbosa (1961/1963) aprovou entre outros o loteamento da Fazenda da Laje e o Dom Carmelo. O Prefeito Leonardo Reale (1964/1968) aprovou o loteamento Mirante de Castelhanos.

Como a maior parte das obras Estaduais não prosperou estes loteamentos nunca foram implantados, restando aos adquirentes à frustração e o prejuízo.



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



Podemos concluir que a ampla divulgação oficial de obras e serviços a serem realizadas pelo Governo do Estado para o desenvolvimento turístico da Estância Balneária de Ilhabela promoveu a divulgação espontânea sobre as belezas naturais e perspectivas de desenvolvimento local, bem como a aprovação precipitada de loteamentos, que assim como boa parte das promessas governamentais estaduais, nunca foram implantados.

A consequência foi a vinda de trabalhadores em busca de um serviço que não se efetivou e o início tímido e malparado da atividade turística na “Ilha Bela”.

Na década de 70 a Rodovia dos Tamoios recebe melhorias facilitando a conexão de São José dos Campos ao Litoral Norte Paulista.

Em 20/01/1977 o Decreto 9414 cria o Parque Estadual de Ilhabela com 27.025 hectares, cerca de 83% do território municipal. Desde sua criação a quantidade de Servidores para gestão do Parque é pífia diante de seu gigantismo.

Sem nenhuma compensação financeira aos proprietários e ao Município a criação do Parque promoveu o cancelamento de aproximadamente 11.000 cadastros imobiliários. De maneira tímida a Lei Estadual 8510/93 cria o ICMS ecológico para tentar compensar financeiramente os municípios afetados pela criação de parques ou inundados por represas.

Em 1985 é concluída a Rodovia Manoel Hipólito do Rego, que liga São Sebastião ao Guarujá com intersecção para Mogi das Cruzes.

No final de 2013 é entregue a duplicação do trecho de planalto da Rodovia dos Tamoios. A perspectiva para os próximos 5 anos é da construção de novo traçado da Tamoios no trecho de serra além do contorno a Caraguatatuba com conexão ao Porto de São Sebastião que tem projeto de ampliação em fase de aprovação.

Ilhabela – Questão Fundiária e Fiscal (1970 até hoje)

Pelos motivos já relatados as décadas de 60 e 70 foram de penúria em Ilhabela. Além das questões locais o sistema administrativo do Regime Militar impunha grande dependência dos municípios aos governos estaduais elevando o fisiologismo político entre os entes federativos. Os pequenos municípios eram os mais apenados.

Conhecedor desta realidade, na década de 70, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo passa a estimular o espírito municipalista capaz de romper com esta lógica de dependência. O TCE passou a cobrar de maneira sistemática iniciativas que promovessem o aumento da arrecadação dos municípios.

Nesta época o sistema tributário de Ilhabela se prestava a reproduzir a apática herança recebida da Coletoria Estadual (órgão arrecadador de impostos que foi municipalizado),



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



anotando o nome dos proprietários dispostos a pagar impostos espontaneamente. As anotações eram precárias, não contendo características capazes de identificar corretamente a localização e limites dos imóveis.

Em 20/12/1970 é sancionada a Lei 14/70 – trata-se do primeiro Código Tributário Municipal que em seu artigo 10 diz: “Os tributos serão lançados e devidos independentemente da legitimidade ou regularidade jurídica dos títulos de propriedade ou posse dos imóveis correspondentes, ou da satisfação de exigências administrativas para utilização dos mesmos, devendo o respectivo lançamento ser procedido, ainda que não conhecido o responsável”.

Este conjunto de fatores fez com que o Município contratasse pessoal que, munidos de trenas, vai a campo fazer trabalho de cadastramento dos imóveis, com ou sem identificação dos proprietários, com objetivos tributários.

A Lei 432/91 cria a primeira Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município de Ilhabela.

A arrecadação municipal bastante frágil começa a melhorar a partir de 1999 quando Ilhabela começa a receber royalties de Petróleo.

Em 2000 é feita foto aérea com medição das propriedades em campo. O método é complexo e de difícil execução. Em 2002 houve sucessão de governo e o trabalho não foi concluído.

A Lei 156/2002 institui novo código tributário municipal que reproduz o texto da Constituição de 1988 que em seu artigo 32 diz que: “O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil, ou a posse de bem imóvel, por natureza ou acessão física como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município”. O IPTU poderá ser cobrado sobre áreas urbanas ou de expansão urbana desde que tenham ao menos duas benfeitorias públicas na região aonde se localiza o imóvel.

Frutifica o conceito que o IPTU recai sobre a possibilidade de gozo, de uso de fruição e, portanto, pode ser cobrado sobre as posses efetivas, pacíficas – *ad usucapionem*.

Como já fora relatado anteriormente por questões econômicas históricas às terras da “Villa Bella” perderam valor de maneira drástica. Os títulos registrais de terra passaram a ser desprezados e o pouco que restou foram transcrições precárias. A posse de terras em Ilhabela virou regra e não exceção.

Esta realidade fática, atrelada as ingerências da SPU em determinado período, e às dificuldades inerentes aos processos de usucapião, trouxeram ao cidadão comum o conceito



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



de que o cadastramento de terras feito de maneira proba pelo poder municipal é sinônimo de propriedade.

A emenda constitucional 46/2005 altera o artigo 20 da Constituição Federal de 1988 que passa a ter a seguinte redação: “são bens da União as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham sede de Municípios.

Em 2009 em meio à grave crise econômica mundial, com sua arrecadação baixando, o município contrata empresa especializada em Geoprocessamento. Verificam-se avanços significativos no conhecimento do solo urbano. Seus parcelamentos e medidas foram apontados eletronicamente. Fruto deste trabalho 360.000m² de edificações passaram a ser tributados. São Cadastrados 16 núcleos de regularização fundiária de interesse social.

A Lei Complementar 856/2010 alterou o Código Tributário Municipal equiparando o preço do metro quadrado de terreno não edificado ao edificado.

Em 2013, por meio do novo processo licitatório o Município contrata projeto de Geoprocessamento mais avançado com escala 1:1.000, padrão de exatidão cartográfica- A, altimetria com perfilhamento a laser, modelagem digital do terreno e superfície com geração de curvas de nível de metro a metro, foto frontal dos imóveis incluindo os da orla marítima e reconhecimento hidrográfico. Entre outros objetivos este trabalhou gerou tributação de mais 60.000 m² de edificações e 370.000 m² de área territorial intramuros.

Fundamentada no princípio de justiça social e fiscal a Lei 1.016/2013, complementada pela 1.112/2015, instituiu nova Planta Genérica de Valores para o município. A nova PGV promoveu avanços nas metodologias de classificação de padrão construtivo e nos descontos de origem ambiental que passaram a ser gravados no Cadastro Ambiental Municipal. A nova lei gerou a redução de impostos para aproximadamente 4.200 imóveis e elevação para 1200, sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com o advento do Pré-Sal em 2012 Ilhabela passa a ser “Município Produtor” de Petróleo e Gás Natural. Sem informações das perspectivas de produção por parte da Agência Nacional do Petróleo, a partir do segundo semestre de 2014 passamos a receber trimestralmente valores crescentes, oriundos de participações especiais, o que provocou vertiginoso crescimento de nossa arrecadação.

Diante deste fato a missão que agora se impõe é a de estruturar o município em todas as áreas para que possamos sobreviver em futuro próximo de nossa natural potencialidade que é o turismo.



Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11630-000
CNPJ 46.482.865/001-32



Vale aqui lembrar que o Petróleo é um bem finito e seus royalties cobiçados por todos os municípios brasileiros, conforme projeto em análise no STF.

Feita esta retrospectiva histórica apresento para análise da Secretaria de Assuntos Jurídicos projeto de lei que versa sobre Regularização Fundiária para o Município de Ilhabela. O presente projeto tem as seguintes intenções centrais:

- promover segurança jurídica da propriedade privada da terra;
- oxigenar o mercado imobiliário, posto que propriedades devidamente matriculadas são passíveis de financiamento bancário.
- aliviar o Poder Judiciário abarrotado de processos de natureza fundiária
- ao lado de outras legislações estruturantes e novos mecanismos e fiscalização, promover ordenamento territorial, com apropriação a favor do município, das terras sem dono.

Por fim o Chefe do Executivo Municipal terá o poder e o dever de cuidar destas terras públicas, que deverão ter os destinos mais nobres possíveis, entre eles o de construir habitação popular para a classe trabalhadora, de maneira a evitar os degradantes processos de ocupação do solo observados nos últimos tempos.

Maurício Burizik Calil

Secretário Municipal de Finanças de Ilhabela