

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 376, DE 1997

(Apenso o Projeto de Decreto Legislativo nº 377, de 1997)

Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Território Federal de Fernando de Noronha e dá outras providências.

**Autor:** Deputado FERNANDO GABEIRA

**Relator:** Deputado LUCIANO BIVAR

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe, de autoria do nobre Deputado FERNANDO GABEIRA, pretende a convocação de plebiscito sobre a criação do Território Federal de Fernando de Noronha.

Nesse sentido, o seu art. 1º autoriza o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco a realizar, no prazo de seis meses a partir da publicação do Decreto Legislativo, plebiscito em Fernando de Noronha, sobre criação do Território Federal a partir do desmembramento do arquipélago do Estado de Pernambuco.

O art. 2º prevê que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções ao Tribunal Regional do Estado de Pernambuco para a organização, realização, apuração, fiscalização e proclamação do resultado do plebiscito.

O art. 3º estabelece que proclamado o resultado do plebiscito, se favorável, qualquer das Casas do Congresso Nacional apresentará projeto de lei complementar determinando a oitiva da

Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, a qual disporá de três meses, contados a partir da publicação do ato, para proceder à audiência de seus membros sobre a medida.

Conforme determina o § 1º do art. 3º do Projeto, deliberada a matéria, a Assembléia do Estado de Pernambuco participará o resultado ao Congresso Nacional, no prazo de três dias úteis, para fins de cumprimento do que estabelece o art. 48, inciso VI, da Constituição Federal.

De acordo com o previsto no § 2º do art. 3º, não procedida a deliberação pela Assembléia Legislativa ou não ultimada a comunicação do resultado nos prazos estabelecidos, o Congresso Nacional considerará atendidas as exigências constitucionais.

Por fim, o art. 4º do Projeto contempla cláusula de vigência para entrada em vigor do ato normativo na data de sua publicação.

Na justificação, o ilustre Autor do Projeto em comento esclarece que o arquipélago de Fernando de Noronha tem sido prejudicado pela crise fiscal e financeira que se abateu sobre o Estado de Pernambuco, o que justificaria sua reintegração à União. Ainda, segundo o Autor, soma-se a isso o fato de que o território encontra-se sob tutela do Governo Federal, por intermédio do IBAMA, que administra o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, a aconselhar a criação de autarquia territorial da União.

Apenso ao Projeto em comento, tramita o Projeto de Decreto Legislativo nº 377, de 1997, de autoria do ilustre Deputado WIGBERTO TARTUCE, de idêntico escopo.

As proposições foram distribuídas à Comissão de Finanças e Tributação e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

A douta Comissão de Finanças e Tributação opinou, unanimemente, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos

Projetos em exame, principal e apensado, nos termos do parecer do Relator, Deputado MILTON MONTI.

Cabe, agora, a esta Comissão apreciar a matéria sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como quanto ao mérito, nos termos do disposto no art. 32, inciso III, alíneas *a*, *i* e *m*, do Regimento Interno.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Analisando os Projetos de Decreto Legislativo sob o prisma da constitucionalidade formal, verificamos que as proposições atendem aos pressupostos relativos à iniciativa e à competência legislativa, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal, que outorga ao **Congresso Nacional a competência exclusiva para convocar plebiscito**.

Outrossim, o § 3º do art. 18 da Carta Política dispõe que “os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou **Territórios Federais**, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de **plebiscito**, e do Congresso Nacional, por lei complementar.”

Ao disciplinar as formas de manifestação da soberania popular a que se refere o art. 14 da Constituição Federal, dentre as quais o plebiscito, prescreve a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, *litteris*:

**“Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com essa Lei.”** (destacamos)

Verificamos, outrossim, que os Projetos em análise não contam com o apoio exigido pelo dispositivo legal retrotranscrito, de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados, eis que propostos em momento anterior à promulgação do citado diploma legal, não havendo, portanto, empecilho à sua apreciação, nesse particular.

Vislumbramos, contudo, óbices à admissibilidade das proposições nos moldes propugnados, pelos seguintes motivos.

Preliminarmente, constatamos que os Projetos visam a tratar precipuamente da primeira fase do processo de criação de Território Federal, qual seja, a convocação de plebiscito, cujo veículo normativo, segundo a Constituição Federal e a aludida Lei nº 9.709/98, é o decreto legislativo, acertadamente escolhidos pelos Autores das iniciativas sob apreciação.

As demais fases, entretanto, não obstante também tenham sido tratadas pelos Projetos, a saber, a oitiva da Assembléia Legislativa e a edição de lei complementar, já foram disciplinadas pela citada Lei nº 9.709/98, motivo pelo qual consideramos os Projetos eivados de inconstitucionalidade formal ao abordarem esses temas.

À evidência, a fixação de prazo para a Assembléia Legislativa deliberar sobre a criação de Território Federal e comunicar sua decisão ao Congresso Nacional não é matéria de decreto legislativo, mas de lei, conforme já estabelecido pela Lei nº 9.709/98, em face dos mandamentos constitucionais insertos nos arts. 14 e 48, inciso VI.

Há que se observar, ainda, que o § 2º do art. 3º do Projeto principal e o parágrafo único do art. 3º do Projeto apensado, estabelecem que não efetuada a deliberação pela Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, ou não ultimada a comunicação do resultado no prazo estabelecido, o Congresso Nacional considerará atendida a exigência constitucional.

Ora, isso significa que o Congresso Nacional poderá decidir sobre desmembramento de área de Estado sem a

oitiva da respectiva Assembléia Legislativa, o que contraria frontalmente o disposto no citado art. 48, inciso VI, da Carta Política, nos seguintes termos, *verbis*:

*“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*

.....  
VI- *incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, **ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;**” (destacamos)*

Ademais, com fulcro no art. 7º da Lei nº 9.709/98, cremos que a população diretamente interessada é tanto a do território que se pretende desmembrar quando a do resto do Estado que sofrerá desmembramento.

Parece-nos, assim, inadequados os Projetos em foco, quando preceituam que o plebiscito abrangerá apenas os eleitores residentes nas ilhas que compõem o arquipélago de Fernando de Noronha.

Diante dos vícios de inconstitucionalidade e de juridicidade retro-apontados, não vemos como as proposições em exame possam prosperar.

No mérito, em diapasão com a doutrina constitucional pátria e legislação pertinente, consideramos que a criação de Territórios Federais só se justifica sob dois aspectos, interesse de segurança nacional ou de promoção do crescimento populacional ou desenvolvimento econômico e social da área geográfica atingida.

Nesse passo, as iniciativas ora sob análise carecem desses pressupostos. Primeiro, porque não se trata de área geográfica muito distante da costa brasileira ou sob ameaça externa. Segundo, porque não se cuida de território desocupado ou com carência populacional. Não há também, carência de incentivos para o

desenvolvimento econômico, pois o turismo, *de per si*, já é rica fonte de receita.

Nos termos do § 2º do art. 18 da Carta Política “os Territórios Federais integram a União, e sua **criação**, transformação em Estado ou reintegração ao estado de origem serão **reguladas em lei complementar.**”

A lei complementar que regula a criação de Territórios Federais é a Lei Complementar nº 20, de 1974, recepcionada pela Constituição Federal em vigor, que contempla os arts. 6º e 7º a respeito do tema:

**“Art. 6º Poderão ser criados Territórios Federais:**

***I- pelo desmembramento de parte de Estado já existente, no interesse da segurança nacional, ou quando a União haja de nela executar plano de desenvolvimento econômico ou social, com recursos superiores, pelo menos, a um terço do orçamento de capital do Estado atingido pela medida;***

***II- pelo desmembramento de outro Território Federal.***

***Art. 7º Na hipótese prevista no inciso I do art. 6º desta Lei, a lei complementar que decretar a criação de Território Federal deverá autorizar a execução do plano de desenvolvimento ali referido, indicando as fontes de suprimento dos recursos.”***

Depreende-se do dispositivo legal transcrito que a criação de Território Federal só pode se dar no interesse da segurança nacional ou do desenvolvimento econômico ou social do ente criado, nesse último caso com pesado ônus para a União, que deverá aplicar um terço do orçamento do Estado de Pernambuco no arquipélago.

Não há como enquadrar Fernando de Noronha nessas hipóteses. Em 1942, quando o Território Federal foi criado, pelo Decreto-Lei nº 4.102, o desenvolvimento nacional era menor e a colonização dessa área pouco explorada podia ser prioritária. Hoje, contudo, a realidade do arquipélago e do País é outra, não se

