



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

PARECER nº 0579/2017

Interessado: Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha

Ementa: Direito Constitucional. Interpretação histórica do Art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Artigos 20, incisos IV e VII, e 26, inciso II, da Constituição. Princípios da concordância, da força normativa e da máxima efetividade das normas constitucionais. Reincorporação do Arquipélago de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco. Critério da Especialidade. Exceção à regra geral do domínio da União sobre as ilhas oceânicas. Propriedade do Estado de Pernambuco sobre a totalidade da área, excluídos os terrenos de marinha e seus acrescidos. Interpretação conforme a Constituição do Contrato de Cessão de Uso firmado com a União.

Por meio do Ofício 15ª PJCRIMCDEFN nº 52/2017 (fls. 252), a 15ª Promotoria de Justiça Criminal da Capital com atribuição no Distrito Estadual de Fernando de Noronha encaminhou a esta Procuradoria cópia da Recomendação 15ªPJCrImCDEFN nº 02/2017 (fls. 250/251), na qual o titular de referida Promotoria recomendou a adoção, pelo Administrador do Distrito Estadual de Fernando de Noronha - DEFN, das seguintes providências relacionadas a Contrato de Cessão de Uso em condições especiais firmado, em 2002, entre a União Federal e o Estado de Pernambuco: i) requerer à Secretaria de Patrimônio da União mapa demonstrativo das áreas cedidas e memorial descritivo das benfeitorias objeto do contrato de cessão; ii) solicitar, a esta Procuradoria do Estado, parecer acerca da constitucionalidade do contrato; iii) abster-se de firmar novo contrato ou renovar o contrato vigente até o pronunciamento desta Procuradoria do Estado.

Na análise inicial, foi emitida a Cota nº 0156/2017, na qual, em virtude da relevância da questão, entendeu-se por bem, antes da emissão de parecer, solicitar esclarecimentos complementares à ADEFN. Após o envio da



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Cota, a Chefia de Gabinete do Exmo. Governador do Estado submeteu à apreciação desta Procuradoria o Ofício nº 2397/2017-MPF/PRPE/EVCJ (fl. 01), no qual a Procuradoria da República em Pernambuco, com vistas à instrução do Procedimento Preparatório nº 1.26.000.000419/2017-56, requisitou informações sobre as seguintes questões relacionadas ao Arquipélago de Fernando de Noronha:

"a) qual o entendimento do Governo de Pernambuco sobre a dominialidade da Ilha;

b) qual entendimento do Governo de Pernambuco sobre a validade do contrato de cessão de uso em condições especiais firmado em 2002 entre o Estado de Pernambuco e a União;

c) se serão adotadas providências para celebração de novo contrato de cessão com a União".

Considerando que os questionamentos contidos no Ofício nº 2397/2017-MPF/PRPE/EVCJ estavam diretamente ligados à Recomendação 15ªPJCrimCDEFN nº 02/2017, o expediente foi remetido à ADEFN (fl. 11), a fim de ser acostado à resposta à Cota nº 0156/2017, então pendente de encaminhamento a esta Procuradoria.

Através do Ofício EAR/AG nº 223/2017 (fl. 15), a ADEFN respondeu a Cota nº 0156/2017 nos seguintes termos: I) Quanto às benfeitorias existentes antes da assinatura do Contrato de Cessão de Uso, informa que, quando da reincorporação do arquipélago ao Estado de Pernambuco, foi realizado inventário das edificações existentes até o ano de 1988, de modo a identificar os imóveis que passariam para o Estado, gerando um cadastramento de imóveis com numerações iniciadas em 30, 40 e 50, com a seguinte caracterização à época: a) 66 (sessenta e seis) imóveis iniciados com numeração 30: prédios públicos em geral, a exemplo do Palácio São Miguel; b) 272 (duzentos e setenta e dois) imóveis iniciados com 40: prédios de uso civil construídos na época em que o arquipélago estava sob administração militar (por exemplo das residências da Vila do 30); c) 91 (noventa e um) imóveis iniciados com numeração 50: prédios de uso civil construídos após 1964, para abrigar civis e alojar servidores federais e pessoal dos serviços de abastecimento em geral (água, energia, segurança), a exemplo das casas de madeira do bairro Floresta Nova, construídas em 1986/1988; II) No tocante aos



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

terrenos de marinha, a Secretaria de Patrimônio da União - SPU ainda não havia concluído o estudo para mensuração da linha de preamar média; III) A ADEFN efetivamente exerce a gestão de 30% da APA, conforme zoneamento definido no plano de manejo, cuja posse não é impactada pela cessão de imóveis a terceiros, que se dá sob a forma de Termo de Permissão de Uso.

O ofício EAR/AG nº 223/2017 veio instruído com os documentos de fls. 12/87.

É o relatório. Segue opinativo.

O art. 15¹ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição de 1988 extinguiu o Território Federal de Fernando de Noronha e reincorporou sua área ao Estado de Pernambuco.

O dispositivo supramencionado foi fruto de proposta apresentada pelo Deputado José Moura, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, sendo encampada pela bancada Pernambucana e pelo Governo do Estado. Apesar de sofrer forte resistência do Governo Federal e de entusiastas da transformação de todos os territórios federais em Estados, a proposta foi aprovada pelo Poder Constituinte Originário.

Em setembro de 1988, após aprovação da proposta do Deputado José Moura, mas antes da promulgação da Constituição, o Governo Federal editou quatro decretos envolvendo bens imóveis e o espaço territorial do Arquipélago de Fernando de Noronha, a saber:

- **Decreto nº 96.693/1988:** criou o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha – PARNAMAR;
- **Decreto nº 96.813/1988:** transferiu o imóvel então utilizado como residência do Governador do Território, localizado na Vila do Trinta, para a administração do Ministério da Aeronáutica;
- **Decreto nº 96.878/1988:** transferiu para a administração do Ministério da Aeronáutica: Pista de pouso, medindo 1.844m x 45m e pátio de estacionamento de aeronaves; - Tombo FN 001/000: D-001

¹Art. 15. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Depósito de Carga paletizada; D-002 Reservatório d'água; D-003 Depósito de Diesel; D-004 Depósito de Diesel; E-001 Clube do Destacamento de Proteção ao Voo; E-002 Casa da Bomba d'água; E-003 Estação de Passageiros; E-004 Chefia do Destacamento de Proteção ao Voo; E-005 Próprio Nacional Residencial; E-006 Sapata para antena do NDB; E-008 Instalações da Quadra de Esportes; E-009 Casa da Bomba/Cisterna/Depósito; E-010 Depósito; E-011 Próprio Nacional Residencial; E-012 Próprio Nacional Residencial; E-013 Estação Meteorológica; E-014 Centro de Transmissores; E-015 Base para Farol de teto; E-016 Poço Artesiano; E-017 Poço Artesiano; E-018 Poço Artesiano; E-019 Poço Artesiano; E-020 Poço Artesiano; E-021 Grupo Gerador e alta tensão; E-023 Instalações do VHF; F-007 KF Casa de Força; G-022 Instalações do VOR; G-024 Instalações do Farol Rotativo; P-001 Paiol; P-002 Paiol para guarda de dinamite da pedreira do Território; P-003 Paiol; P-004 Paiol utilizado como celeiro; R-1001 Próprio Nacional Residencial; R-2001 a R-2029 Vila Residencial; R-3001 Próprio Nacional Residencial; R-3002 Próprio Nacional Residencial; R-3003 Próprio Nacional Residencial; - Tombo FN 002/000: área onde se localizam as instalações da Estação de Radionavegação de Alta Frequência e radar de vigilância para controle de tráfego aéreo; - Tombo FN 003/000: área onde se localizam as instalações da Estação de Radionavegação de Baixa Frequência; - Tombo FN 004/000: área onde se localiza o Farol Rotativo para apoio à navegação aérea.

- **Decreto nº 96.879/1988**: transferiu os seguintes bens para a administração do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF: Pousada Esmeralda; Clube do Pico; Bar do Mirante; e Prédio da EMBRATEL, localizados na Vila do Boldró.

Dando concretude ao art. 15 do ADCT, o inciso II do art. 4º da Constituição do Estado de Pernambuco² **incluiu expressamente o Arquipélago de Fernando de Noronha entre os bens do Estado**, sendo-lhe

²Art. 4º. – Incluem-se entre os bens do Estado: (...) **II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, incluídas as do Arquipélago de Fernando de Noronha** e excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou de terceiros;



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

atribuída, no art. 96³ da Carta Estadual, a forma de Distrito Estadual. Na mesma trilha, o inciso I do art. 6º da Lei Estadual nº 11.304/1995 estabeleceu serem bens do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dentre outros, “a totalidade da extensão territorial da ilha de Fernando de Noronha e das demais ilhas componentes do Arquipélago de Fernando de Noronha”.

Em 1989, o Estado de Pernambuco ajuizou a Ação Cível Originária nº 402, requerendo a declaração de invalidade dos Decretos Federais 96.693, 96.813 e 96.879, sob a alegação principal de que os decretos teriam sido editados com desvio de finalidade, como instrumentos de retaliação pela reincorporação territorial já aprovada na Assembleia Nacional Constituinte, e para beneficiar o então Governador do extinto Território de Fernando de Noronha. O Estado desistiu da ação em 10/08/2000, o que resultou na extinção do feito pelo STF, sem apreciação do mérito.

Em 2002, a União, na qualidade de cedente, e o Estado de Pernambuco, como cessionário, firmaram contrato de Cessão de Uso, em condições especiais, envolvendo terras situadas no Arquipélago de Fernando de Noronha, destinadas à “*implementação de ações e projetos com vistas ao ordenamento e à administração racional do seu solo e ocupação e ao desenvolvimento do seu potencial ecoturístico*”. De acordo com a cláusula primeira do contrato de cessão, a União seria “*senhora e legítima possuidora do imóvel, parte urbano e parte rural, **constituído pelas benfeitorias de domínio da União e por terrenos de marinha, acrescidos de marinha e nacionais interiores**, composto pela Área 1, com 5.751.327,58m², e Área 2, com área de 7.657,86m², localizado na Ilha de Fernando de Noronha, integrante do Arquipélago de Fernando de Noronha, instituído como Distrito Estadual de Fernando de Noronha, Estado de Pernambuco, por força do art. 20, incisos IV e VII da Constituição Federal*”.(destaques nossos).

Em 25/08/2014, a Controladoria Geral da União - CGU emitiu o Relatório nº 201316876, concluindo que o Estado de Pernambuco teria descumprido as obrigações assumidas no Contrato de Cessão de Uso, o que ensejaria a rescisão do referido contrato, com a consequente reversão, em favor da União, da posse do bem cedido. Em seu relatório, assevera a CGU que a propriedade das terras do arquipélago seria da União, cabendo ao Estado de

³³Art. 96 – O arquipélago de Fernando de Noronha constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, sob a forma de Distrito Estadual, dotado de estatuto próprio, com autonomia administrativa e financeira.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Pernambuco somente a organização político-administrativa do território e que essa dominialidade federal teria sido reconhecida pelo Estado quando da desistência da ACO nº 402.

Com o devido respeito, cabe referir, de logo, que a CGU parece confundir os conceitos de desistência e de renúncia, institutos distintos e de consequências jurídicas igualmente diversas. Enquanto na renúncia há disposição do próprio direito material perseguido em juízo, a desistência é ato de disposição de direito meramente processual, no qual se abre mão tão somente da continuidade do andamento de uma dada ação. Na renúncia, o processo é extinto **com** resolução de mérito, impedindo o ajuizamento de ação idêntica; a desistência, por sua vez, porque acarreta apenas a extinção do processo **sem** resolução do mérito, nos termos do inciso VIII do art. 485 do CPC⁴, não obsta a propositura de nova ação.

No caso, o Estado de Pernambuco tão somente desistiu de dar continuidade à ACO nº 402, sem que tal signifique renúncia ao direito ali perseguido, tampouco reconhecimento de qualquer direito de propriedade da União sobre Fernando de Noronha.

Quanto a este último ponto, aliás, a interpretação histórica do art. 15 do ADCT da Constituição de 1988 conduz à conclusão de que, ao proceder com a reincorporação da área, o Constituinte não devolveu ao Estado de Pernambuco apenas a gestão político-administrativa do território (o chamado domínio eminente), mas a plena propriedade das terras.

Com efeito, as discussões travadas entre integrantes da Comissão de Redação da Assembleia Nacional Constituinte, em reunião ordinária realizada em 14/09/1988 (fls. 112 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Suplemento B) espancam quaisquer dúvidas sobre a questão. Naquela assentada, ficou consignado que, enquanto, por força da regra geral fixada no inciso IV do art. 20 da Constituição, as ilhas oceânicas pertenceriam à União, o arquipélago de Fernando de Noronha pertenceria ao Estado de Pernambuco, em virtude da regra especial instituída no art. 15 do ADCT. É o que se extrai do trecho a seguir colacionado:

“ATA CIRCUNSTANCIADA ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA, EM 14 DE SETEMBRO

⁴Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: (...) VIII. Homologar a desistência da ação;



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

DE 1988

Às 15h30min compareceram os Senhores Constituintes: Ulysses Guimarães, Bernardo Cabral, Nelson Carneiro, Sólton Borges dos Reis, Roberto Freire, Plínio Arruda Sampaio, Haroldo Lima, José Maria Eymael, Afonso Arinos, Adolfo Oliveira, José Fogaça, Luiz Henrique, Luiz Viana, Marcos Lima, Michel Temer, Nelson Jobim, Humberto Souto, Inocêncio Oliveira, Paes Landim, Ricardo Fiúza, Fernando Henrique Cardoso, Bonifácio de Andrada e Vivaldo Barbosa.

I – ABERTURA DA REUNIÃO O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Está aberta a reunião. Vamos inicialmente tratar dos casos pendentes, que têm prioridade. II – ORDEM DO DIA DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO "C" – REDAÇÃO DO VENCIDO NO 2º TURNO SUGESTÕES OFERECIDAS PELOS CONSTITUINTES INTEGRANTES DA COMISSÃO

(...)

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Por último, Sr. Presidente, levantaria um problema complicado que me foi trazido e que precisa ser suscitado. Refere-se ao art. 20 – "São bens da União": Não me recordo se aprovamos uma sugestão do Relator, pois não tenho o texto S. Ex.ª.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Eu o tenho aqui e leio para V. Ex.ª.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Por favor, o inciso IV, sugestão de V. Ex.ª foi aprovado: "as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as marítimas, excluídas as já ocupadas pelos Estados e Municípios;" O problema todo é esse. Depois, no art. 26, aprovamos: "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 problema que quero levantar refere-se ao Território de Fernando de Noronha. No art. 15 das Disposições Transitórias ficou dito o seguinte: "Fica extinto o Território de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco". Ora, Sr. Presidente, o Território de Fernando de Noronha é uma ilha oceânica que, no art. 20, inciso IV, está incluída como propriedade da União. Ou seja, ela é uma ilha oceânica que se inclui nos bens da União. Este o problema tem que ser levantado.

O SR. CONSTITUINTE INOCÊNCIO OLIVEIRA: – Sr. Presidente, pela ordem. A proposta do ilustre líder Nelson Jobim altera todo o mérito do que já foi votado. Além do mais, quando se votou a respeito da Ilha de Fernando de Noronha, tratou-se de Território de Fernando de Noronha. É um caso específico, votado num determinado dispositivo da Constituição. Qualquer modificação nesse sentido irá alterar o mérito. Nós não aceitaremos.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Aliás, V. Ex.ª pode ainda recolher mais um argumento. O gênero está na parte permanente, a espécie foi para as Disposições Transitórias, mas V. Ex.ª vai ter muita dor de cabeça como isso.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Estou levantando o problema porque quando falávamos em Estados, dissemos "as áreas nas ilhas oceânicas são propriedades e domínio do Estado" e não a ilha, porque a ilha é propriedade da União. Este problema vai ser suscitado, porque o que se reincorporou, a rigor, foi a administração do



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Território de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco. Este o ponto em que se vai ter dificuldades.

O SR. CONSTITUINTE PLÍNIO ARRUDA SAMPAIO: – *Nobre Constituinte Nelson Jobim, permita-me dizer que, na interpretação sistemática do texto, a ilha de Fernando de Noronha estará incluída no Estado de Pernambuco. É a interpretação sistêmica. Todas as ilhas, menos a de Fernando de Noronha.*

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Fica o texto?

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Sr. Presidente, estou levantando o problema que me foi trazido e o estou suscitando à Comissão de Redação para lembrar que, não obstante a decisão que se tomou em Plenário, vai surgir este problema em relação ao domínio efetivo da ilha, que não é só a de Fernando de Noronha, mas a de Marajó, de Santa Catarina, de Trindade.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Ajuda a Pernambuco. Se ela tiver uma co-responsabilidade, é bom.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Sr. Presidente, farei as demais sugestões na próxima sessão.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Concedo a palavra ao Constituinte Paes Landim.

O SR. CONSTITUINTE PAES LANDIM: – Sr. Presidente, confesso que fui surpreendido ontem pelos jornais com a minha indicação, pelo PFL, para compor esta Comissão. Infelizmente, não tive muito tempo para ler detalhadamente o Projeto do eminente Relator, e por isso trouxe apenas três ou quatro considerações. Fico muito feliz porque a primeira consideração que tenho a fazer à douta Comissão de Redação se refere ao último problema aventado pelo nobre Constituinte Nelson Jobim a respeito das ilhas fluviais. Trata-se do art 20, inciso IV. Fico feliz pelo fato de o Líder do PMDB ter suscitado esta indagação. Se eu o fizesse primeiro, como era minha pretensão, o meu nobre amigo, Constituinte Roberto Freire, poderia imaginar que isso era interesse do Governo, quando o problema é constitucional. O inciso do permanente é maior, o outro é transitório. Realmente é uma contradição da maior relevância que, imagino, mais adiante, terá que ser discutida na Comissão de Redação, ou talvez no próprio Plenário. Subscrevo a argumentação do Constituinte Nelson Jobim, porque já elencada entre as minhas.

O SR. CONSTITUINTE INOCÊNCIO OLIVEIRA: – *Sr. Presidente, quero dar um pequeno aparte ao meu colega Constituinte Paes Landim. No momento da promulgação da nova Carta, tanto o texto permanente quanto o transitório entram em vigor. Então, nesse momento, as ilhas oceânicas e costeiras pertencerão ao Estado, ao mesmo tempo em que o Território de Fernando de Noronha pertencerá ao Estado de Pernambuco. Então, não há contradição alguma.*

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Há mais algum assunto? O SR. CONSTITUINTE PAES LANDIM: – Sr. Presidente, teria mais duas reflexões a fazer, pois encaminharei as demais como sugestão na qualidade de Constituinte”.

Vale reverberar as palavras do Senador **Bernardo Cabral**, Relator da Assembleia Nacional Constituinte: *"o gênero está na parte permanente, a espécie foi para as Disposições Transitórias"* – e do Deputado **Plínio de Arruda**



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Sampaio: *"na interpretação sistemática do texto, a ilha de Fernando de Noronha estará incluída no Estado de Pernambuco. É a interpretação sistêmica. Todas as ilhas, menos a de Fernando de Noronha".* Além de membros da Comissão de Redação da Assembleia Nacional Constituinte, o primeiro, inclusive, na condição de Relator, os dois insígnies Constituintes, afora notáveis juristas, não integravam a bancada pernambucana, a atestar não somente a autoridade, como a isenção da interpretação dada ao art. 15 do ADCT pela referida Comissão, no sentido de atribuição plena da propriedade do Arquipélago de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco.

Reforça o argumento o fato de, historicamente, as terras que compõem o Arquipélago de Fernando de Noronha terem pertencido ao Estado de Pernambuco, passando para o domínio da União, em determinados períodos, tão somente por razões de segurança. Tal peculiaridade foi historiada pelo Mal. Deodoro da Fonseca, na exposição de motivos do Decreto Federal nº 1.371, de 14/02/1891, cujo art. 1º determinou que o **território** do Arquipélago de Fernando de Noronha **continuará a pertencer** ao Estado de Pernambuco. Confira-se:

“DECRETO N. 1371 - DE 14 DE FEVEREIRO DE 1891

- Declara que o archipelago de Fernando de Noronha continúa a pertencer ao Estado de Pernambuco.

- O Generalissimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, tendo ouvido o Ministro da Justiça, e considerando:

Que o archipelago de Fernando de Noronha recebeu de Pernambuco os seus primeiros povoadores nos primeiros annos do seculo XVII;

Que o governo da capitania de Pernambuco por duas vezes, em 1630 e 1654, expulsou os hollandezes que se haviam apossado da principal das mesmas ilhas, primitivamente denominada S. João por seu descobridor Fernão de Noronha;

Que foi por iniciativa do governador e capitão general de Pernambuco Caetano de Mello e Castro e com auxilio da Camara Municipal do Recife, que a carta régia de 7 de setembro de 1696 tomou as primeiras providencias para o povoamento e fortificação da ilha principal;

Que a carta régia de 24 de setembro de 1700 determinou que a ilha de Fernando de Noronha ficaria pertencendo á capitania de Pernambuco;

Que foi o governador dessa capitania Henrique Luiz Pereira Freire quem defendeu o mesmo archipelago contra a invasão da companhia oriental franceza, que se havia apoderado em 1736 da ilha de Fernando de Noronha, á qual dera o nome de - IsleDelphine -, sendo desalojados os francezes e construidos os fortes dos Remedios,



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Santo Antonio e Conceição, além de iniciados os trabalhos agricolas pela expedição que o dito governador mandou em 1737 sob o commando do tenente-coronel João Lobo de Lacerda;

Que pelo mesmo governador foi organizado em 1739 o governo militar e economico da ilha, desde então designada - Presidio de Fernando de Noronha;

Que durante todo o regimen colonial o archipelago de Fernando de Noronha continuou sujeito ao governo de Pernambuco;

Que, proclamada a independencia do Brazil, foi o presidente de Pernambuco quem nomeou o commandante do presidio, e expediu as instrucções de 5 de fevereiro de 1824 para a administração local; Que a unica lei patria que autorizou cumprimento de pena na ilha de Fernando de Noronha, a de 3 de outubro de 1833, arts. 8º e 9º, designando-a para degredo dos fabricadores e introductores de moeda falsa e falsificadores de notas, cautelas, cédulas, e mais papeis fiduciarios da nação ou de banco, assim como os decretos n. 196 de 1 de fevereiro e n. 802 A de 4 de outubro de 1890, na parte em que mandam alli recolher além dos moedeiros falsos, os contrabandistas, já estão implicitamente revogados pelo art. 43 do novo Codigo Penal que não admittiu a pena de degredo, e pelas disposições do Titulo VI, capitulos 1º e 2º, e Titulo VII do livro 2º do mesmo Codigo que punem taes criminosos com a prisão cellular;

Que, em virtude do art. 3º, paragraphounico, n. 2 da lei n. 2792 de 20 de outubro de 1877, deixou de ser a ilha de Fernando de Noronha um presidio militar, reconhecendo o legislador a desnecessidade de continuar a pratica, aliás não autorizada por lei, de mandar para alliréos de crimes militares, condemnados a galés ou trabalhos forçados, visto não proseguirem as obras de fortificação em que dantes eram empregados, e já está revogado o decreto n. 3413 de 11 de fevereiro de 1865;

Que, abolidas as penas de galés e degredo, e não havendo lei alguma vigente que designe Fernando de Noronha para cumprimento de penas, cessaram os motivos pelos quaes em 1877 foi posto esse estabelecimento sob a administração do Ministerio da Justiça, não podendo prevalecer os decretos do poder executivo, que, por conveniências transitorias, autorizaram a transferencia para aquelle presidio de outras classes de criminosos, mencionados nos decretos n. 2375 de 5 de março de 1859 e n. 9356 de 10 de janeiro de 1885 em varios avisos e ordens provisorias;

Que com o systema federativo e posto em execução o Codigo Penal, nenhum Estado ou o Districto Federal pôde ter o direito ou a obrigação de condemnar os criminosos a degredo em territorio de outro Estado, só ao Congresso competindo designar uma certa parte do territorio para estabelecimentos da União;

*Que o archipelago de Fernando de Noronha **pertence** a Pernambuco desde 1700, e sempre esteve sob a jurisdição das autoridades do Recife;*

Que o decreto n. 854 de 13 de outubro de 1890, cuja exposição de motivos, na parte em que affirma ser o archipelago pertencente á União Brasileira, só significa que elle constitue territorio do Brazil, como o de todos os Estados, não estando discriminada por lei qualquer fracção territorial que deva pertencer á União, e na parte que suggeria a conveniencia de ficar o archipelago sujeito á autoridade e justiça federal, se fundava na legislação, actualmente revogada, que impunha pena de degredo para a ilha de Fernando de Noronha, deve ser entendido e executado, de accordo com o disposto no art. 224 do decreto n. 1030 de 14 de novembro de 1890, que declarou



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

***pertencer** a justiça alli constituída ao Estado de Pernambuco, reconhecendo assim o seu **direito e jurisdição** no território do archipelago;*

DECRETA:

Art. 1º O território do archipelago de Fernando de Noronha **continua a pertencer** ao Estado de Pernambuco.

Art. 2º As atribuições conferidas ao Ministerio da Justiça, em relação ao mesmo archipelago, passarão a ser exercidas pelo Governador do Estado de Pernambuco, desde que este se organizar, e enquanto de outra fôrma não determinar o seu poder legislativo, guardadas as disposições da Constituição Federal e leis do Congresso Nacional.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrario. O Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça assim o faça executar. Sala das sessões do Governo Provisorio, 14 de fevereiro de 1891, 3º da Republica.

MANOEL DEODORO DA FONSECA.

Barão de Lucena”. **(destaques nossos)**

O conteúdo do Decreto Federal nº 1.371, de 14/02/1891, aliado à utilização do prefixo “re” no art. 15 do ADCT, evidenciam a intenção do Constituinte de fazer Fernando de Noronha retornar ao *status quo* anterior a 1942 - ou seja, voltar a pertencer ao Estado de Pernambuco – sendo incabível a limitação da ordem constitucional de reincorporação ao espectro da gestão político-administrativa do arquipélago.

Relevante registrar que a justificativa para a criação do Território Federal de Fernando de Noronha e a transferência à União dos bens pertencentes ao Estado de Pernambuco, por meio do Decreto-Lei nº 4.102/1942, à época da II Guerra Mundial, teve por único fundamento o “interesse da defesa nacional”, razão não mais existente quando da promulgação da Constituição de 1988.

Corroboram a necessidade de interpretação histórica do art. 15 do ADCT as palavras do Min. Luis Roberto Barroso⁵, para quem as disposições constitucionais transitórias significam “*a influência do passado com o presente, a positividade que se impõe com aquela que se esvai*”.

⁵BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Conforme melhor abordado mais adiante, o princípio da especialidade igualmente reforça a conclusão pela plena titularidade do Estado de Pernambuco sobre Fernando de Noronha, por ser o art. 15 do ADCT norma especial em relação ao dispositivo constitucional que inclui as ilhas oceânicas como bens da União (art. 20, IV⁶), consoante, inclusive, observado pelos Constituintes Bernardo Cabral, Plínio Arruda Sampaio e Inocêncio Oliveira, na já mencionada reunião ocorrida em 14/09/1988.

Ademais, a parte final do próprio inciso IV do art. 20 da Constituição exclui da propriedade da União as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem sob domínio dos Estados (art. 26, II⁷), como é o caso de Fernando de Noronha, cuja área foi reincorporada ao Estado de Pernambuco pelo art. 15 do ADCT.

Nessa ordem de idéias, em comentários ao inciso IV do art. 20 da Constituição, Ives Gandra da Silva Martins⁸ distingue as situações dos arquipélagos de Fernando de Noronha e de São Pedro e São Paulo, expurgando o primeiro do rol de bens da União justamente em virtude de sua incorporação ao Estado de Pernambuco. Confira-se:

*“As ‘ilhas fluviais e lacustres que se situem nas zonas limítrofes de outros países’ também pertencem à União. Toda fronteira tem que ser defendida pela União, e quando essa fronteira for determinada por ilhas, evidentemente, elas pertencem à União, já que é ela a responsável pela preservação territorial do Brasil. ‘As praias marítimas’ são os famosos terrenos de marinha. O uso é cedido a particulares, sob um negócio jurídico, que se denomina enfiteuse. Mas são bens que pertencem à União. Por último, as ilhas oceânicas e as costeiras’, excluídas destas as áreas referidas no art. 26, inc. II, ou seja, as que pertencem aos estados. Portanto, **as ilhas São Pedro e São Paulo, por exemplo, são ilhas oceânicas e pertencem à União. Já Fernando de Noronha foi incorporada ao estado de Pernambuco por determinação constitucional.**”*

⁶Art. 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 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;**

⁷Art. 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;

⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Conheça a Constituição brasileira**, volume 3. Barueri: Manole, 2007, p. 14



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Até mesmo a edição dos Decretos Federais n^{os} 96.693, 96.813, 96.878 e 96.879, publicados às vésperas da promulgação da Constituição de 1988, quando já aprovada a reincorporação de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, pode ser interpretada como reconhecimento, pela União, de que apenas as áreas descritas nos citados Decretos permaneceriam sob seu domínio, passando as demais para a posse e propriedade plena do Estado.

Não se pode olvidar que o art. 15 do ADCT é resultante do exercício do Poder Constituinte originário, não podendo ter sua constitucionalidade sindicada nem sua aplicabilidade suspensa sequer pelo Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição. Nesse sentido:

ADI 815/ DF - DISTRITO FEDERAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 28/03/1996 Órgão
Julgador: Tribunal Pleno DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-02
PP-00312

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. - A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras e impossível com o sistema de Constituição rígida. - Na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (artigo 102, "caput"), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. - Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abrangendo normas cuja observância se impõe ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.

Nem se queira afirmar que as normas contidas na "parte permanente" da Constituição de 1988, como é o caso do art. 20, IV, prevaleceriam sobre o ADCT. É que, consoante reiteradamente decidido pelo STF⁹,

⁹Recurso Extraordinário 160.486/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11/10/1994, p. DJ 09/06/1995



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

"O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como um estatuto de índole constitucional. A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado".

Ao discorrer sobre o valor jurídico das disposições constitucionais transitórias, ensina o eminente Min. Gilmar Ferreira Mendes¹⁰:

"Diferentemente do que acontece com os preâmbulos, que a maioria dos doutrinadores e das cortes constitucionais situa fora das constituições, as disposições constitucionais transitórias são tidas como parte da Constituição, recebendo o mesmo tratamento dispensado aos seus preceitos de natureza permanente e, de quebra, eliminando a distância que alguns afirmam existir entre esses dois conjuntos normativos no corpus constitucional".

Assim, ante a origem comum de suas disposições - o Poder Constituinte originário - o art. 15 do ADCT e o inciso IV do art. 20 da Constituição ocupam o mesmo plano existencial no sistema, não se podendo falar em relação de hierarquia entre as duas normas constitucionais.

Deveras,

"agregando-se a unidade sistêmica da Constituição e a origem comum de suas disposições, resultantes do exercício do poder constituinte ou de um processo legislativo que nele encontre suas raízes, é inevitável a conclusão de que todas as disposições constitucionais ocupam o mesmo plano existencial"¹¹.

Em se tratando de duas criações do Constituinte Originário, a ocupar um mesmo plano existencial, devem ser interpretadas de modo a garantir sua coexistência harmônica no sistema.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 41

¹¹ GARCIA, Emerson. **Conflito entre Normas Constitucionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 269. Prefácio de Jorge Miranda. Apresentação de José Afonso da Silva



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Sendo assim, inexistente antinomia real entre o art. 20, IV, da Constituição, e o art. 15 do ADCT, havendo, quando muito, um conflito aparente, a ser superado mediante técnica interpretativa que, tendo por norte o princípio da unidade, viabilize a concordância prática dos seus preceitos.

Acerca dos princípios da unidade e da concordância prática, salutar o escólio de Emerson Garcia¹²:

“As disposições constitucionais não podem ser concebidas como partículas isoladas e indiferentes ao seu entorno: por possuírem idêntica natureza e ocuparem o mesmo plano hierárquico (sob a ótica jurídica, não axiológica), devem manter uma relação de harmonia e pacífica coexistência. A unidade constitucional explora as potencialidades da interpretação sistêmica, permitindo sejam contornadas as múltiplas tensões dialéticas que se verificam na Constituição, fruto do seu caráter fundante e da estrutura essencialmente aberta de suas disposições.

(...)

A preservação da harmonia constitucional torna imperativo que a atividade do intérprete mostre-se sensível às vicissitudes do entorno, não podendo a parte ser dissociada do todo, isto sob pena de comprometer a juridicidade do próprio sentido encontrado.

(...)

A concepção de que as normas constitucionais ocupam um mesmo plano existencial, com idêntica autoridade e sem qualquer escalonamento hierárquico entre elas, torna imperativo que qualquer atividade interpretativa ou de aplicação esteja comprometida com a necessidade de assegurar a sua convivência no sistema, permitindo a sua 'concordância prática' (praktische Konkordanz). Trata-se de princípio que mantém estreita correlação com o da unidade constitucional, auferindo o seu significado em vetores lógico-axiomáticos que buscam assegurar a necessária coerência dos objetivos e dos valores que informam a Constituição.

Constatada a existência de uma pluralidade de normas e de uma sobreposição normativa, presente na medida em que, simultaneamente, projetam a sua força normativa sobre uma dada situação específica, faz-se necessário estabelecer um balizamento ao avanço de cada uma delas. A ideia de concordância prática exige que a atividade do operador do direito seja finalisticamente voltada à sua harmonização, otimizando-as até o limite do equilíbrio.

Como as normas coexistem em unidades espaço-temporais, uma delas não pode ser descartada do sistema por incompatibilidade com outra. É necessário, assim, sejam encontrados mecanismos que permitam a simultânea aplicação de ambas, ainda que

¹² Op. Cit. p. 76/80; 255/256



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

com parcial restrição do seu âmbito de incidência, amoldando o seu potencial normativo às circunstâncias do caso concreto, ou, em casos extremos, a não aplicação de uma delas.
(...)

Em decorrência da própria unidade sistêmica da Constituição, a ideia de concordância prática deve necessariamente direcionar a atividade do intérprete na concretização da norma: nenhuma disposição constitucional pode ser vista como partícula isolada, como corpo estranho ao seu entorno. A ordem constitucional, no entanto, conquanto vocacionada à concordância, não está imune às relações conflituais. E, verdade, a utilização de disposições normativas de textura essencialmente aberta, conferindo especial deferência ao intérprete, ao que se soma a coexistência de múltiplas vertentes ideológicas, característica inerente às sociedades pluralistas, torna inevitável que o processo de concretização seja ultimado com a conclusão de que múltiplas normas, de conteúdo nitidamente divergente, são potencialmente reguladoras de uma mesma situação concreta. Trata-se de característica indissociável do constitucionalismo contemporâneo, fruto de um pensamento que confere elevado prestígio aos princípios constitucionais, espécies normativas dotadas de maior generalidade e qualitativamente distintas das regras, que se espraiam por todo o tecido constitucional e exercem inegável influência no processo de concretização.

Como corpo normativo harmônico e necessariamente coerente, a Constituição deve ter na intenção de suas normas um referencial de coexistência pacífica, permitindo que (1) direitos e valores aparentemente antinômicos sejam igualmente reconhecidos e prestigiados; e (2) a divisão de poder entre os órgãos de soberania seja adequadamente realizada, evitando a irrupção de conflitos institucionais.

(...)

O conflito será resolvido com a identificação da preeminência de uma das normas envolvidas ou com a imposição de limitações recíprocas de modo a permitir a sua coexistência e consequência da concordância prática.”

No presente caso, essa concordância prática é viabilizada pela aplicação do critério da especialidade, interpretando-se o art. 15 do ADCT como exceção à regra geral disposta no inciso IV do art. 20, excluindo-se Fernando de Noronha do rol das ilhas oceânicas que integram o patrimônio da União. Assim, como é próprio do critério da especialidade, as duas regras – art. 20, IV, e ADCT, art. 15 – se complementam mutuamente, encontrando-se a generalidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

aparente da regra permanente contida pela exceção da disposição transitória¹³.

Tem-se, no caso, duas disposições constitucionais (art. 20, IV, e ADCT, 15) que se integram e se complementam de tal forma que delas pode se extrair uma norma, qual seja: "todas as ilhas oceânicas pertencem à União, exceto Fernando de Noronha, que pertence ao Estado de Pernambuco". Trata-se de hipótese que muito se assemelha ao exemplo dado por Emerson Garcia¹⁴ ao distinguir os conceitos de disposição e norma constitucional e ressaltar a possibilidade de uma disposição resultar em mais de um norma ou de uma única norma resultar de um conjunto de disposições. Confira-se:

“Entende-se por disposição, que não se confunde com fragmento, a parte do texto constitucional que preserva sua autonomia gramatical quando dele destacado e que configura uma individualidade formal mínima (v.g.: o caput de um artigo ou um parágrafo). O texto é continente, a disposição é conteúdo. Disposição e texto carecem de interpretação. A norma resulta da interpretação.

Uma disposição pode conduzir à formação de uma ou mais normas. No segundo caso, tal poderá ocorrer de modo concorrente, com a coexistência das normas, isto em decorrência da pluralidade de programas de normas, ou de modo excludente, fazendo que a prevalência de uma ou outra norma resulte da atividade do intérprete, o que se deve à existência de um único programa de normas e à potencialidade semântica dos conceitos empregados.

(...)

É igualmente factível a obtenção de uma única norma a partir de uma pluralidade de disposições, que se integram e se complementam. Ainda no plano da Constituição brasileira, a União pode instituir imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (art. 153, III), excepcionalizando-se a renda dos demais entes federados, que gozam de imunidade (art. 150, VI, a). Tem-se, aqui, pluralidade de disposições e unidade de programa da norma, que reflete o alcance do tributo”.

Em situação similar à ora em análise, no julgamento do Agravo no Recurso Extraordinário nº 215.107-6/PR, no qual se alegava incompatibilidade do art. 33 do ADCT com princípios contidos nas disposições constitucionais permanentes, **entendeu o Pretório Excelso ser caso de aplicação do**

¹³ Cf. GARCIA, Emerson. Op. Cit., p. 253: "O critério da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*) indica que as duas regras estão destinadas a se complementar mutuamente, são duas partes de um só todo. Com isto, 'a generalidade aparente de uma se encontra contida e precisada pela outra. (...).

¹⁴ Op. Cit. p. 165



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

princípio da especialidade, de forma a prevalecer a regra especial do ADCT, por caracterizar exceção às regras gerais¹⁵. Confirmam-se os seguintes trechos do voto do Relator, Min. Celso de Mello:

“Cumpre ter presente, no exame da controvérsia ora em análise, que os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico assentam-se na premissa fundamental de que este, 'além da unidade, constitui também um sistema' (NORBERTO BOBBIO, 'Teoria do Ordenamento Jurídico', p. 71, 1989, Polis/Editora UnB), razão pela qual as normas que o compõem devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência.

A concepção sistêmica do ordenamento jurídico impõe que se reconheça, desse modo, uma situação de coexistência harmônica entre as prescrições normativas que integram a estrutura em que ele se acha formalmente positivado.

A relação de antinomia vislumbrada pela parte ora agravante poderá constituir, quando muito, situação de conflituosidade meramente aparente.

O vínculo de incongruência normativa que foi destacado na petição recursal da parte ora agravante subsume-se, no caso, ao conceito teórico das antinomias solúveis ou aparentes, na medida em que tal (suposta) situação de antagonismo é facilmente dirimível pela aplicação do critério da especialidade.

(...)

Os preceitos do ADCT, na sua irrecusável condição de normas formalmente constitucionais, possuem, desse modo, na esfera hierárquico-normativa, o mesmo nível de eficácia e o mesmo grau de autoridade das demais regras positivadas no texto da própria Constituição Federal. Partilham, pois, da mesma natureza jurídica que se reconhece aos preceitos que integram a Lei Fundamental da República. Como consequência, as cláusulas normativas transitórias (a) tipificam-se pela nota da supremacia jurídica, (b) erigem-se como pressupostos de validade do próprio sistema de direito positivo e (c) conservam a mesma estabilidade normativa das prescrições inscritas na Carta Federal (RTJ 161/341-342, Rel. Min. CELSO DE MELLO), razão pela qual a modificação das regras que compõem o ADCT sujeitam-se à mesma disciplina ritual fixada para o procedimento de reforma das disposições constitucionais permanentes (PONTES DE MIRANDA, 'Comentários à Constituição de 1946', tomo VII/62, 3ª ed., 1960, Borsoi).

Em suma: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta-se no sentido da plena constitucionalidade do preceito inscrito no art. 33 do ADCT, o qual, por também revestir-se de eficácia jurídico-constitucional, traduz mera exceção aos princípios e às

¹⁵ A relação de **regra geral/exceção** entre as disposições permanentes da Constituição e as normas do ADCT foi igualmente declarada pelo STF, em Acórdão que julgou improcedente a ADI 829/DF, de cuja ementa se destaca o seguinte trecho: "contendo as normas constitucionais transitórias exceções a parte permanente da constituição, não tem sentido pretender-se que o ato que as contém seja independente desta, até porque e da natureza mesma das coisas que, para haver exceção, e necessário que haja regra, de cuja existência aquela, como exceção, depende".



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

normas gerais constantes da parte permanente da atual Constituição, não se achando, assim, em situação de antinomia real ou de conflituosidade insuperável com o texto da Carta Política (...)”.

Conquanto o objeto do precedente supra fosse a aparente antinomia entre o art. 33 do ADCT e disposições permanentes da Constituição, há evidente similitude com o caso presente, em que há aparente contradição entre o inciso IV do art. 20 – que elenca as ilhas oceânicas no rol de bens da União – e o art. 15 do ADCT - que atribui ao Estado de Pernambuco a titularidade das áreas do extinto Território Federal de Fernando de Noronha - devendo, portanto, prevalecer a norma especial.

Nesse ponto, nos socorremos novamente das lições dos Constituintes Bernardo Cabral, Plínio Arruda Sampaio e Inocêncio Oliveira, registradas na ata da multicitada reunião da Comissão de Redação da Assembleia Nacional Constituinte, ocorrida em 14/09/1988: “*O gênero está na parte permanente, a espécie foi para as Disposições Transitórias*”. Assim, a regra geral é as ilhas oceânicas pertencerem à União. A regra especial, o arquipélago de Fernando de Noronha pertencer ao Estado de Pernambuco. Todas as ilhas oceânicas são de propriedade da União, com exceção de Fernando de Noronha.

Nem se diga que, por estar inserida no ADCT, a reincorporação de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco foi ato temporário ou transitório. Essa questão é assim enfrentada por Ricardo Russel Brandão Cavalcanti¹⁶ em artigo sobre a função e interpretações práticas do ADCT:

“Por outro lado, diz o artigo 15 da ADCT, in verbis: Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área incorporada ao Estado de Pernambuco.

*Não há como dizer que o dispositivo acima é uma norma temporária, pelo contrário, ele acaba com as discussões que existiam em torno da **propriedade** de Fernando de Noronha, passando o ex-Território para os domínios do Estado de Pernambuco de forma definitiva, não apenas por um prazo determinado”.*

(destacou-se o termo "**propriedade**", a fim de demonstrar a inexistência de dúvidas quanto ao sentido e alcance da reincorporação promovida pelo art. 15 do ADCT)

¹⁶**ADCT: função e interpretações práticas.** Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/appdata/roaming/qualcomm/Dados%20de%20aplicativos/Qualcomm/Eudora/D.P.Trabalho/Cliente/Downloads/ano%209?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9457&revista_caderno=9



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Noutro giro, entender que o art. 15 do ADCT tratou apenas do denominado “domínio eminente” sobre Fernando de Noronha, mantendo com a União o “domínio patrimonial”, é tentar apagar a histórica luta do Estado de Pernambuco pela injusta subtração patrimonial sofrida em 1942. Esse entendimento levaria à conclusão absurda de que, ao apoiar maciçamente a emenda do Deputado José Moura, a bancada Pernambucana e o Governo do Estado teriam lutado tão bravamente apenas pela obtenção do ônus de administrar o arquipélago, provendo as múltiplas necessidades da população, sem que fossem assegurados ao Estado os meios materiais necessários à efetivação desse poder-dever. Desconsidera-se, assim, o brocardo segundo o qual a interpretação da lei não pode conduzir ao absurdo.

Como adverte Emerson Garcia¹⁷,

"A Constituição, a exemplo de qualquer diploma legal, haverá de ser interpretada de modo a alcançar um resultado que se compatibilize com padrões mínimos de justiça e racionalidade, objetivos ínsitos de toda ordenação normativa. Ainda que imperativa a adstrição ao texto constitucional, os diferentes métodos de interpretação devem ser utilizados de modo a afastar o incongruente e o absurdo, permitindo sejam harmonizados regras e princípios em prol da unidade constitucional"

Interpretar o art. 15 do ADCT como singelo instrumento de atribuição, ao Estado de Pernambuco, do ônus de administrar o arquipélago de Fernando de Noronha implica em relegar ao Estado o papel de mero gestor de um bem federal, colocando-o em situação de subordinação face à União, em afronta à autonomia dos entes da Federação (CR/88, art. 18¹⁸), um dos pilares do princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição (art. 60, §4º, I¹⁹).

Mais que isso. Entender ser o Estado de Pernambuco apenas administrador de um bem da União é não somente absurdo e ofensivo à autonomia federativa, como retira do art. 15 do ADCT sua força normativa e efetividade, princípios caros à moderna hermenêutica constitucional, assim

¹⁷ *Op. Cit.*, p. 283

¹⁸ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos **autônomos**, nos termos desta Constituição

¹⁹ Art. 60. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

sintetizados por Inocêncio Mártires Coelho²⁰:

“3.5. Princípio da força normativa da Constituição

Reduzindo-o à sua expressão mais simples, poder-se-ia dizer que esse cânone interpretativo consubstancia uma recomendação – Friedrich Müller nos fala em apelo – para que os aplicadores da Constituição, na solução dos problemas jurídico-constitucionais, procurem dar preferência àqueles pontos de vista que, ajustando historicamente o sentido das suas normas, confirmam-lhes a maior eficácia possível.

(...)

3.6. Princípio da máxima efetividade

Estreitamente vinculado ao princípio da força normativa da Constituição, em relação ao qual configura um subprincípio, o cânone hermenêutico-constitucional da máxima efetividade orienta os aplicadores da Lei Maior para que interpretem as suas normas em ordem a otimizar a sua eficácia, mas sem lhe alterar o conteúdo”.

Considerando que, como ensina Canotilho, “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”²¹, deve ser dada máxima efetividade ao art. 15 do ADCT, interpretando-o como norma de atribuição da propriedade plena do Estado de Pernambuco sobre a área do Arquipélago de Fernando de Noronha, excepcionando a regra geral, disposta no inciso IV do art. 20 da Constituição, que atribui à União a propriedade das ilhas oceânicas. Veja-se que, embora atribuindo máxima eficácia ao art. 15 do ADCT, a tese ora defendida mantém a efetividade e a força normativa do inciso IV do art. 20 das disposições constitucionais permanentes, porquanto mantido o domínio da União sobre todas as demais ilhas oceânicas, com exceção apenas de Fernando de Noronha.

Por outro lado, nas discussões que resultaram na aprovação da redação do art. 15 do ADCT, não há argumentos capazes de afastar a aplicabilidade, na área do Arquipélago de Fernando de Noronha, do disposto no inciso VII do art. 20 da Constituição, que arrola os terrenos de marinha e seus acrescidos como bens da União. A esse respeito, em recentíssimo Acórdão

²⁰Centro Universitário de Brasília. Seminários Avançados. Anexo 7. **Métodos e princípios da interpretação constitucional. Limites da interpretação constitucional. Mutação constitucional: conceito, espécies e limites.** Disponível em <https://www.uniceub.br/media/491555/Anexo7.pdf>

²¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2003, p. 227



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

exarado no Recurso Extraordinário nº 636199/ES²², o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a independência entre os incisos IV e VII do art. 20 da CR/88, decidiu que a modificação da regra de titularidade sobre as ilhas costeiras com sede de Municípios, empreendida pela Emenda Constitucional nº 46/2005, não excluiu o domínio da União sobre os terrenos de marinha ali localizados.

A despeito de a tese firmada no julgamento do RE 636199/ES referir-se às ilhas costeiras, seus fundamentos aplicam-se perfeitamente à situação de Fernando de Noronha, em que a propriedade do arquipélago, atribuída ao Estado de Pernambuco pelo art. 15 do ADCT, não interfere na titularidade da União sobre os terrenos de marinha nele situados. Em outras palavras, assim como o inciso VII excepciona o inciso IV do art. 20 da Constituição, esse último dispositivo é igualmente excepcionado pelo art. 15 do ADCT.

É exatamente sob a ótica da excepcionalidade, da especialidade, da força normativa e da máxima efetividade do art. 15 do ADCT, sem descuidar da regra elencada no inciso VII do art. 20 das disposições constitucionais permanentes, que há de ser interpretado o contrato de cessão de uso firmado entre União e Estado de Pernambuco.

Nessa toada, considerando que: (i) o Constituinte Originário atribuiu a propriedade do arquipélago de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, excepcionando a regra geral de propriedade da União sobre as ilhas oceânicas; (ii) o domínio da União em Fernando de Noronha se restringe aos terrenos de marinha e acrescidos; e que (iii) a ninguém é dado o direito de ceder o que não lhe pertence, tampouco se pode receber como cessionário aquilo de que por direito já se é proprietário, o objeto do contrato de cessão deve ser interpretado de modo a englobar tão somente os terrenos de marinha e acrescidos, sendo incompatível com a Constituição interpretação que atribua à União a propriedade das demais áreas do Arquipélago de Fernando de Noronha.

À vista do exposto, opina-se no sentido de que:

²² Em decorrência, o Plenário do STF firmou a seguinte tese de Repercussão Geral (Tema 676): *"Ao equiparar o regime jurídico-patrimonial das ilhas costeiras em que sediados Municípios àquele incidente sobre a porção continental do território brasileiro, a Emenda Constitucional nº 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios, incólumes as relações jurídicas daí decorrente"*.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

- 1) Por força do art. 15 do ADCT, o Arquipélago de Fernando de Noronha foi reincorporado ao Estado de Pernambuco, passando a constituir bem do Estado, como exceção ao inciso IV do art. 20 das disposições permanentes da Constituição, que insere as ilhas oceânicas no rol de bens da União;
- 2) O disposto no art. 15 do ADCT, conquanto seja norma especial que excepciona o inciso IV do art. 20 da Constituição, não afasta o disposto no inciso VII do referido artigo, de modo que, mesmo sendo o Arquipélago de Fernando de Noronha bem do Estado de Pernambuco, os terrenos de marinha e acrescidos nele situados mantêm-se como bens da União;
- 3) Deve ser dada interpretação conforme à Constituição ao contrato de cessão firmado entre Estado de Pernambuco e União, de forma a restringir o respectivo objeto aos terrenos de marinha e acrescidos;
- 4) As áreas não enquadradas como terreno de marinha e acrescidos que, porventura, estejam sob a posse da União, devem ser restituídas ao Estado de Pernambuco, podendo, se assim entenderem as autoridades competentes e obedecidos os ditames legais, ser formalizada cessão do Estado para a União, figurando o Estado como cedente e a União como cessionária;
- 5) O contrato de cessão de uso firmado em 2002 deve ser atualizado, a fim de adequar suas cláusulas ao disposto no art. 15 do ADCT, podendo ser nele incluída, se assim entenderem as autoridades competentes e atendidas as exigências legais, a cessão mencionada no item 4 supra.

À apreciação do Exmo. Procurador Geral do Estado.

Recife, 14 de agosto de 2017

Giovana Andréa Gomes Ferreira
Procuradora Chefe da Consultiva