

des áreas do país que vivem no marasmo e no abandono, como de restabelecer o Território de Ponta Porá, injustamente extinto por ato da douta Assembléa Constituinte.

10. Vem a talho, antes do mais, apreciar o aspecto formal das emendas. Pode haver emenda ao texto definitivo da Constituição, e bem assim às retras inseridas nas Disposições Transitórias.

No primeiro caso, isto é, quando a emenda é apresentada a qualquer artigo, parágrafo ou inciso existente no corpo da Constituição, não se incorpora a esta. A emenda, que há de atender a rigor às regras estabelecidas no artigo 217, depois de aprovada, será promulgada e publicada com as assinaturas das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e em seguida anexada à Lei Maior, com o número de ordem cronológica da aprovação definitiva. A emenda aprovada acrescenta, adiciona, complementa o texto constitucional, mas a ele não se incorpora. Porque incorporar é juntar num só corpo, reunir em um só todo. A esse respeito é explícita, e clara, é inequívoca a letra do § 4.º do artigo 217 do nosso Código Político que não permite seja a emenda redigida para interter qualquer dos artigos da Constituição, mas para ser texto autônomo, com numeração própria e publicação separada. Nessas condições, as emendas oferecidas, do ponto de vista formal, devem ser corrigidas, dando-se-lhes redação a numeração para que, qualquer delas, se aprovada, venha a constituir-se em texto adicional, separado do corpo da Constituição. Para haver, pois, emenda no texto propriamente dito, seria, antes de tudo, necessário emendar-se o § 4.º do artigo 217.

No segundo caso, isto é, de emenda de norma das Disposições Transitórias, parece-nos que deve ser incorporada e não anexada. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pode conter não só normas de direito substancial, como, na maioria de seus textos, retras de direito intertemporal, de direito transitório (Vair Nogueira Itagiba, *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, tomo 2.º, página 775; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, volume 4.º, página 229). Aquéle primeiro comentador mostra que nada impede, apesar de reger a transição, seja emendada qualquer norma do Ato das Disposições Transitórias, mesmo aquela de direito intertemporal, ficando a emenda inserida no artigo inovado ou acrescentado, porque o Ato é texto autônomo, emendável segundo as regras comuns de redação que se incorporam, tornando-se parte integrante da disposição alterada.

A esse respeito poder-se-á invocar recente exemplo do Senado Federal que votou, em primeira discussão, o projeto de emenda do § 4.º do artigo 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, apresentado pelo Senador Mozart Lago e outro para restituir a autonomia do Distrito Federal. Pela decisão tomada, a emenda se foi afinal aprovada pelas duas Casas do Congresso, como é de inteira justiça, não será anexada, mas, sim, incorporada, inserida no texto.

11. Se é essa a técnica a ser adotada, é bem de ver que, enquanto todas as emendas apresentadas devam ser redigidas como textos autônomos, a última, a do Deputado Lício Baralho e outros e bem assim uma das emendas apresentadas pelo Deputado Afonso de Carvalho, se tivessem viabilidade, careceriam de redação adequada a ser incorporada, a fazer parte integrante do texto. As oferecidas ao texto da Constituição seriam anexadas; a última seria inserida, porque se refere ao artigo 8.º das Disposições Transitórias.

12. Na sua feição constitucional, do ponto de vista extrínseco, as proposições atendem às exigências do §

1.º do artigo 217 da Lei Fundamental. Porque, em verdade, se acham firmadas por mais da quarta parte dos membros da Câmara dos Deputados.

No aspecto constitucional intrínseco, a matéria é sobretudo complexa. Exige exame acurado, para que o Supremo Tribunal, aprovada a emenda, não venha decretar-lhe a inconstitucionalidade. Convém notar, desde logo, que os artigos 2.º e 3.º da Constituição resem assuntos diversos. Aquéle só se refere a Estados-membros, enquanto este a Territórios.

Nesse passo vale citar comentário de Vair Nogueira Itagiba, na obra citada, tomo 2.º, páginas 63 e 64. Escreveu esse jurista: "Regula o artigo 2.º uma facilidade qual a que consiste em poder um Estado-membro subdividir-se, desmembrar-se ou incorporar-se a outro. Incorporam-se dois ou mais Estados-membros, quando se reúnem, e passam a formar um só. Subdividem-se ou desmembram-se, quando parte de seu território se junta ao de outro, ou vai constituir novo Estado. A operação que decorre da execução do artigo comentado é essencialmente política. Compete, antes do mais, plebiscitar a população a quem deve tocar de modo direto a incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados-membros. Em sendo a corrente plebiscitária favorável à operação, as assembleias legislativas em causa deverão manifestar-se. Se anuírem à vontade do povo, adjetivando-se com o desejo expresso nas urnas, só restará o ato confirmatório que independe de sanção ou veto do Presidente da República, por ser da exclusiva competência do Congresso Nacional (inciso VI do artigo 65)".

O mesmo comentador da nossa Lei Magna acentua mais adiante: "Os Estados-membros dispõem de autonomia. Os Territórios vivem diretamente subordinados à União. Al está o motivo por que a Constituição lhes não nodia dar idéntico tratamento. O artigo 2.º exige, no caso de desmembramento do território do Estado para se juntar as de outro, ou formar novo, o consentimento das populações interessadas obtido em plebiscito, a anuência das assembleias legislativas em causa e a aprovação do Congresso Nacional. Enquanto aos Territórios, a norma Constitucional permite se constituam em Estados-membros, consente de subdividirem em novos Territórios, e autoriza se reintegrem aos Estados-membros de que provinham pelo desmembramento, mediante lei especial".

Pela letra da Constituição não se pode retirar área do Estado-membro para formar um Território. Os Estados-membros podem incorporar-se entre si; podem subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, sob a *conditionis juris* do artigo 2.º, *in fine*. O Território é que pode tornar-se em Estado-membro, ou dividir-se em outros Territórios.

A redação do artigo 2.º que veio da Constituição de 1891 (artigo 4.º) com alteração pela de 1934 (artigo 14), levou a Antônio Marques dos Reis, no *Comentário à Constituição Federal de 1934*, a declarar: "Não cremos que a faculdade concedida pelo artigo 14 se venha algum dia a concretizar, a não ser que se permitisse o desmembramento para se transformar em Território a parte desmembrada".

13. Comparados uns aos outros, os Estados-membros de fato estão mal divididos. O desmembramento, em muitos pontos se torna necessário. A fusão de áreas tão extensas é que não se justifica. O que se afizura possível é o desmembramento para transformação em Territórios e formação de novos Estados-membros. logo se verificou o implemento, por exemplo, da condição prevista no artigo 9.º das Disposições Transitórias, ou seja, desde que "as suas rendas se tornem iguais às do Estado atualmente de menor arrecadação".

Sem se ferir o princípio da autonomia federativa, é preciso fazer isto: desmembrar as áreas "sempre no interesse público", na expressão de Vair Nogueira Itagiba, para quem, em casos tais, "não se atende a 'conchavos, a corrilhos sem bandeira, a desejos pessoais, a conveniência de política de campanário, mas sempre a necessidades administrativas, à comodidade dos habitantes, à precisão instante do progresso moral e material'" (ob. cit., pág. 63).

14. As diversas emendas apresentadas não escondem a ansia dos Ilustres Deputados em verem solucionado, sem quebra do princípio federativo, o problema. Todos desejam acertadamente proporcionar o desenvolvimento de zonas que por faltarem recursos aos Estados-membros a que pertencem, não têm meios de progredir, e vivem no marasmo, caminhando para a recadência total.

Para que os Estados-membros se incorporem entre si, subdividam-se ou desmembram-se para se anexarem a outros, ou formarem novos, que se exijam condições fixadas do voto das assembleias legislativas respectivas do plebiscito das populações interessadas e da aprovação da Câmara e do Senado. Mas para a criação de Territórios, visando ao interesse da nacionalização fronteiriça e da colonização de regiões desabitadas, deve bastar a lei especial, sem as exigências plebiscitárias e voto de assembleias legislativas.

E' de mister, pois, adaptar-se uma das proposições apresentadas, na qual cumpre satisfazer, para o desmembramento da área destinada à criação do Território, a exigência de condição *sine qua non*, como a do interesse público, comprovado na sua evidência, demonstrado pelo seu conhecimento geral e pacífico. Obstar-se-ia por essa forma a violação do princípio federativo pelo personalismo político ou pela paixão partidária. Esse princípio estaria resguardado pelo § 8.º do artigo 217 da Constituição, pelo Congresso que aprova a emenda, e pelo Poder Judiciário com a função de zelar pelo cumprimento dos preceitos da Lei Maior.

15. Não há menor dúvida que é urgente impulsionar na senda do procedimento moral e material extensas áreas de terras brasileiras que se vivem atiradas ao abandono. Não se explica a existência desses verdadeiros vazios geográficos, sem qualquer proteção de ordem econômica e administrativa. E' de mister que cada unidade federada tenha, na expressão de Everardo Backeuser, "equilíbrio geopolítico, devidamente compensado na base de suas áreas, populações e eficiência econômica". A União possui incontestavelmente recursos e aparelhamentos indispensáveis ao desenvolvimento de Territórios sob sua administração. Não há motivo para se continuar cultivando os antigos limites das capitães hereditárias, como se fossem áreas verdadeiras áreas santas, nas quais não se pode tocar. E' preciso retirar a Federação da imobilidade: urge dar-lhe vida e desenvolvimento para que o Brasil seja grande pela extensão de seu território, porém maior ainda pela força de seu progresso.

16. O Deputado Hermes Lima, no voto vindo ao parecer favorável à emenda do Deputado Hugo Carneiro, viu nela uma ameaça ao regime federativo. Não há tal. Redigida com precauções, fixadas explicitamente as condições do desmembramento por lei especial, a emenda não aboliria jamais a Federação, dar-lhe-ia, antes, força e vigor. A invocação do interesse da defesa nacional, constante da emenda em causa, constituiu objeto de cerrada crítica daquêle brilhante voto. Com fundamento nesse interesse que era o que constava do artigo 6.º da Carta de 1937, foram criados os Territórios de Fernando de Noronha, Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porá e Itaquá. Dos seis, em verdade, só um, o de Fernando Noronha, onde

não há população própria, não se cuida de qualquer atividade econômica e, por isso mesmo, não tem representação na Câmara Federal (artigos 10 e 11, parágrafo 2.º, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), está em função da defesa nacional, senão da América. Os demais, sob pretexto do interesse de defesa nacional, foram criados para o desenvolvimento das grandes áreas de terras desmembradas de unidades federativas com poucos recursos para dar-lhes desenvolvimento.

Na época da criação dos Territórios o país vivia sob regime de exceção. Acresce que o interesse da defesa nacional poder ser eliminado da emenda, por força do artigo 180 da Constituição. Far-se-á desmembramento de área de Estados-membros por lei especial. A vista de pressupostos objetivos expressamente mencionados na emenda que a Comissão terá o cuidado de examinar. Supomos que, se assim se fizer, ter-se-á atendido à aspiração dos brasileiros senão também à necessidade de progresso da Pátria estremeçada.

17. Resta opinar sobre a emenda que restaura o Território de Ponta Porá, extinto juntamente com o de Itaquá, em virtude do artigo 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A proposição ser-se-ia mais de obtenção assinaturas de Ilustres representantes, traduzindo o clamor da população do Território que assiste à paralisação do progresso, a desarticulação completa dos trabalhos que ali, durante três anos, a União vinha realizando.

A emenda preenche a exigência formal determinada no parágrafo 1.º do artigo 127 da Constituição. Mas tanto quanto a do Deputado Afonso de Carvalho que, também, restabelece o Território de Ponta Porá, com a diferença apenas do nome que propõe seja Território de Maracá, a emenda é inexecutível. Parece-nos que só com a emenda ao texto da Constituição, como atrás fizíamos, poder-se-ia alcançar o objetivo colimado.

A norma do artigo 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que extirpou Aquêles Territórios não é de direito intertemporal. Enormes de direito constitucional substancial, disposição de direito contida ou impositiva que determinou a volta dos territórios aos Estados federativos dos quais foram desmembrados. É uma regra que se basta por si mesma. Para a sua incidência não necessita de disposições jurídicas de regulamentação. Nada é preciso à sua complementação ou suplementação. É ela *self-executing, self-enforcing*. Desde, pois, de 12 de setembro de 1946, data da promulgação da Constituição e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que os Territórios desapareceram, independentemente de qualquer. A extinção nessa data dos Territórios seguiu-se a sua incorporação aos Estados-membros. A posse decorreu do preceito, sem outras formalidades.

O extinto Território de Ponta Porá, objeto da emenda, faz, hoje, parte integrante de Mato Grosso, sendo a de Itaquá se reincorporou ao Paraná e Santa Catarina, com as áreas retiradas para a sua constituição. A fim de se restaurar Ponta Porá, será necessária a emenda ao texto da Constituição. Porque para se proceder à emenda ao artigo 8.º das Disposições Constitucionais Transitórias haverá o obstáculo intrínseco criado pelo artigo 2.º da Lei Maior.

18. Parece-nos, assim, que a emenda do Deputado Lício Baralho não tem executibilidade. Poder-se-ia proceder ao desmembramento ou subdivisão mediante voto da Comissão Legislativa Plebiscito e aprovação do Congresso Nacional formando o Território de Ponta Porá. Citar ou restabelecer, entretanto o Território de Ponta Porá só depois da emenda proposta ao texto da Constituição, ou reuna as condições apontadas, adotadas