

ORGANIZAÇÃO POLÍTICO – ADMINISTRATIVA DO ESTADO III

No parágrafo primeiro do artigo 18, afirma-se que Brasília é a capital federal. Essa informação jamais deve ser esquecida: Brasília é a capital federal, e não o Distrito Federal.

Nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 18, a Constituição trata, respectivamente, da criação de territórios, estados e municípios.

Art. 18. [...] § 2 Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

Atualmente, não existem territórios no Brasil, embora já tenham existido no passado. Entretanto, nada impede que venham a existir novamente. O único requisito para a criação de um território é a edição de uma lei complementar — não se trata de lei ordinária, medida provisória ou emenda à Constituição. É, exclusivamente, lei complementar.

Assim, embora atualmente inexistam territórios no Brasil, eles podem ser criados sem qualquer impedimento, bastando, para isso, que o Congresso Nacional edite uma lei complementar com esse objetivo.

Caso seja criado, o território não será considerado uma entidade federativa. Ressalte-se que a República Federativa do Brasil é composta pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, todos dotados de autonomia conforme a Constituição Federal. Portanto, mesmo que o Congresso Nacional edite uma lei complementar criando um novo território, este não se configurará como uma entidade federativa, mas sim como uma autarquia federal.

É importante destacar que se trata de uma autarquia territorial, com natureza jurídica de autarquia, mas com características próprias. Isso porque poderá contar, por exemplo, com governador — a depender do número de habitantes — e, ao atingir 100 mil habitantes, poderá dispor de Poder Judiciário próprio e Defensoria Pública própria.

Ainda que o tema do território seja retomado futuramente no artigo 33, desde já deve-se deixar claro que, se criado, o território não será uma entidade federativa.

Dessa forma, a informação que se busca consolidar neste momento é a seguinte: ainda que atualmente não existam territórios no Brasil, eles podem ser criados, e o único requisito para tanto é a edição de lei complementar.

§ 3º 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.

Atualmente, existem 26 estados-membros. Essa configuração, no entanto, pode ser modificada. Os estados podem incorporar-se, subdividir-se, ou desmembrar-se com vistas à formação de novos estados ou novos territórios. Portanto, a configuração vigente pode ser alterada.

Para que essa alteração na configuração dos 26 estados ocorra, exige-se o cumprimento dos dois requisitos mencionados: plebiscito e lei complementar federal, elaborada pelo Congresso Nacional.



§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Na verdade, há quatro requisitos para que se altere a configuração dos municípios no Brasil.

Primeiramente, faz-se necessário que seja editada uma Lei Complementar Federal. O Congresso Nacional deverá abrir uma janela de oportunidades para tanto. Assim, o Congresso Nacional editará uma lei complementar determinando, por exemplo: “No período tal, os estados que desejarem criar novos municípios poderão fazê-lo”.

A partir disso, o estado que desejar criar, incorporar, fundir ou desmembrar municípios — ou, de forma geral, reconfigurar os municípios dentro de seu território — deverá elaborar um Estudo de Viabilidade Municipal (EVM).

Esse estudo tem como objetivo verificar se há, de fato, viabilidade para a criação de um novo município: se ele será capaz de se autossustentar, se possuirá receitas próprias, se dispõe de população suficiente, quais serão seus limites territoriais e qual a justificativa para a criação da nova municipalidade.

Após a elaboração do EVM, ele deverá ser publicado, dando-se ampla publicidade ao conteúdo do estudo.

Na sequência, após a população tomar conhecimento do estudo, deve-se realizar um plebiscito para consultar a população dos municípios envolvidos.

Somente após o plebiscito é que poderá ser realizada a reconfiguração dos municípios por meio de uma lei estadual, que efetivamente será o instrumento que cria, incorpora, funde ou desmembra o município.

Essa lei estadual é, conforme interpretação constitucional, uma lei ordinária.

Questiona-se: como afirmar com tanta veemência que se trata de lei ordinária? Há um raciocínio importante para quem estuda Direito Constitucional: sempre que a Constituição se refere apenas à expressão “lei”, sem qualificá-la, está tratando de lei ordinária.

Se a intenção for exigir lei complementar, o próprio texto constitucional deverá dizer isso expressamente, como ocorre em relação aos territórios e aos estados, nos quais se exige expressamente a edição de Lei Complementar.

Portanto, quando a Constituição se mantém em silêncio e apenas menciona “lei”, deve-se entender que se trata de lei ordinária.

No caso dos municípios, a Constituição prevê que será aberta uma janela de oportunidade por lei complementar federal. Dentro desse período, os estados interessados deverão:

1. Realizar um Estudo de Viabilidade Municipal;
2. Proceder à consulta à população diretamente interessada, por meio de plebiscito;
3. E, por fim, criar, incorporar, fundir ou desmembrar municípios por lei estadual, que,

diante do silêncio da Constituição quanto à sua natureza, deverá ser interpretada como lei ordinária.



10m

Para que se altere a configuração dos municípios em determinado estado, exige-se o cumprimento de quatro requisitos. Na ordem dos fatos: é necessária uma Lei Complementar Federal, a realização de um estudo de viabilidade municipal, a consulta às populações envolvidas mediante plebiscito e, por fim, a promulgação de uma lei estadual, que é, nesse caso, uma lei ordinária.

Para a mudança da configuração dos estados — atualmente em número de 26 — ou dos municípios dentro de um estado, uma das etapas obrigatórias é a consulta à população, por meio de plebiscito. É indispensável ouvir o povo a respeito da proposta.

Dessa forma, cabe analisar a relação entre o resultado desse plebiscito e a possibilidade de reconfiguração das entidades federativas. Em uma democracia, o povo é o legítimo titular do poder. Se a população manifesta-se contrariamente à proposta no plebiscito, a iniciativa se encerra; o Parlamento não pode insistir ou contrariar a vontade popular. O “não” manifestado encerra o processo, que sequer avança para a fase seguinte.

Por outro lado, caso a população se manifeste favoravelmente, a discussão é encaminhada ao Parlamento, que, no exercício de seu juízo discricionário, decide se dará continuidade ao processo.

Tome-se como exemplo a tentativa de criação de um novo estado no Brasil, especificamente o caso do estado do Pará. Houve um plebiscito com o objetivo de reconfigurar o território para desmembrá-lo em dois novos estados: Tapajós e Carajás, mantendo uma parte como o atual Pará. Consultou-se diretamente a população do Pará, que respondeu negativamente à proposta. Esse “não” vinculou o Congresso Nacional, encerrando a discussão. Nada mais foi discutido sobre o tema.

Caso a população tivesse aprovado a proposta, a decisão seria encaminhada ao Congresso, que deliberaria autonomamente sobre a criação dos estados de Tapajós e Carajás. Para que

isso ocorresse, seria necessária a edição de uma Lei Complementar Federal criando essas novas unidades federativas.

O “sim” da população configura, juridicamente, uma condição de prosseguibilidade. Ou seja, com a aprovação popular, transfere-se a competência decisória ao Congresso. Em contrapartida, o “não” encerra imediatamente a discussão.

Portanto, um plebiscito favorável concede ao Parlamento a liberdade para criar — ou não — os novos entes federativos. Já um plebiscito desfavorável encerra o procedimento e vincula o Parlamento, que não pode contrariar a vontade do titular legítimo do poder.



Dessa forma, para que jamais se esqueça: a reconfiguração de estados e municípios depende do cumprimento de requisitos. No § 3º da Constituição Federal, trata-se especificamente da reconfiguração dos estados. Para que ela ocorra, o primeiro passo consiste na consulta à população diretamente interessada, por meio de plebiscito. Sendo aprovada a reconfiguração pela população, exige-se a edição de uma Lei Complementar Federal.

O artigo 18 trata da reconfiguração dos municípios. Pela ordem dos fatos, compreende-se com mais clareza o tema, facilitando sua resolução em provas.

O primeiro passo consiste na abertura de uma janela de oportunidades, por meio de uma lei complementar federal. O Congresso Nacional edita tal norma, estabelecendo

que, no período determinado, os Estados que desejarem reconfigurar seus municípios poderão fazê-lo.

O Estado interessado deverá realizar um Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), com ampla divulgação. Após essa divulgação, deverá convocar a população para votação em plebiscito, consultando as populações diretamente interessadas.

Caso o resultado do plebiscito seja favorável, a próxima e última etapa será a elaboração de uma lei estadual, observando-se sempre que essa lei será de iniciativa da Assembleia Legislativa.

Por sua vez, o parágrafo segundo do artigo 18 trata da possibilidade de criação de novos territórios no país, exigindo-se, para tanto, apenas a edição de uma lei complementar federal.

Ressalte-se que, caso um território seja criado, ele não será considerado uma entidade federativa, passando a integrar a União na qualidade de autarquia federal.

O aprofundamento sobre os territórios será retomado no artigo 33, abordado em momento posterior da aula. Por ora, essa é a informação relevante.

A seguir, passa-se ao artigo 19 da Constituição Federal, dispositivo igualmente importante e frequentemente cobrado pelas bancas examinadoras. O artigo trata das vedações impostas às entidades federativas.

Quando mencionado em provas, costuma-se apresentar o texto constitucional de forma literal. Por isso, recomenda-se, primeiramente, a compreensão do conteúdo para posterior memorização.

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; [adoção de um Estado laico]

Esse inciso I do artigo 19 deixa evidente que o Estado brasileiro é laico, ou seja, não adota nenhuma religião oficial.

No entanto, nem sempre foi assim. Em 1824, a primeira Constituição brasileira previa, expressamente, a adoção da religião católica apostólica romana como oficial. Naquele contexto, o Estado brasileiro era considerado confessional, ou seja, possuía uma religião oficial.

Todavia, desde a segunda Constituição, promulgada em 1891, até a Constituição Federal de 1988, o Brasil tornou-se e permanece como um Estado laico, desvinculado de qualquer religião.

Esse artigo 19, portanto, reforça o caráter laico do Estado brasileiro, que não pode adotar religião oficial e deve manter-se distante das instituições religiosas. É vedada a existência de qualquer relação de dependência ou aliança entre o Estado e a Igreja, ou seus líderes religiosos.

Contudo, a Constituição admite colaboração de interesse público, na forma da lei.

Por exemplo, em Brasília, há a Catedral de Brasília. Trata-se da parte central do Distrito Federal.

O Plano Piloto é tombado pela Unesco como patrimônio mundial da humanidade.

Caso a União deseje destinar verba federal para a reforma da Catedral, poderá fazê-lo, uma vez que há interesse público na preservação desse patrimônio tombado.

Contudo, será necessário que exista uma norma legal, conforme previsto em lei.

Estando a legislação vigente, a União poderá, então, aportar recursos públicos federais para a reforma da Catedral de Brasília; porém, trata-se de uma exceção.

Tal exceção encontra-se ressalvada na forma da lei.

II – recusar fé aos documentos públicos;

A ideia central consiste no seguinte: sendo o documento público, presume-se sua autenticidade.

III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si

A entidade federativa não pode se recusar a conferir fé pública ou autenticidade aos documentos por ela produzidos.

Ora, tratando-se de documento público, impõe-se à entidade federativa a obrigação de garantir a autenticidade desses documentos.

Além disso, o inciso III do artigo 19 da Constituição Federal dispõe que é vedado às entidades federativas — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Tal inciso é de grande relevância tanto para fins de prova quanto para a vida prática.

As entidades federativas estão impedidas de estabelecer distinções ou preferências entre brasileiros.

Todos os brasileiros devem receber tratamento igualitário.

Esse preceito decorre diretamente do princípio da igualdade.

Dois exemplos práticos, extraídos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ilustram essa vedação:

No primeiro exemplo, imagine-se que um Estado-membro da Federação produza veículos automotores.

Esse Estado, ao lançar um edital de licitação para a aquisição de veículos, estabelece que somente poderão ser adquiridos veículos fabricados dentro do seu próprio território.

Tal exigência é inadmissível, pois configura preferência entre brasileiros.

No caso, mesmo tratando-se de pessoas jurídicas, a exigência representa uma forma de discriminação.

O fato de determinada pessoa jurídica estar instalada naquele Estado não a torna superior a outra empresa localizada em outro Estado da Federação.



20m

Não se pode direcionar a licitação a produtos fabricados exclusivamente naquele território estadual, pois isso ofende diretamente o artigo 19, inciso III, da Constituição, ao criar uma preferência entre empresas brasileiras — todas elas situadas no território nacional.

Não se admite esse tipo de direcionamento.

No segundo exemplo, que se refere diretamente à situação dos candidatos a concurso público, suponha-se que determinado Estado estabeleça, como critério de desempate, a prioridade na nomeação dos candidatos nascidos naquele Estado.

Assim, se houver empate, o candidato natural do Estado em questão teria prioridade na nomeação.

Tal critério de desempate é vedado, pois também representa distinção ou preferência entre brasileiros.

Essa prática não é permitida, uma vez que todos os brasileiros devem ser tratados de forma igualitária.

Logo, não se pode adotar como critério de desempate o local de nascimento do candidato, ainda que o concurso seja promovido pelo próprio Estado.

Conforme já destacado e com base na jurisprudência do STF, não é permitido a um Estado-membro direcionar licitação exclusivamente a produtos fabricados dentro de seu território, tampouco conferir prioridade em concursos públicos a pessoas nascidas nesse mesmo Estado.

Essas práticas configuram preferência entre brasileiros, o que é expressamente proibido.

O inciso III do artigo 19 da Constituição veda, de maneira categórica, a todas as entidades federativas a criação de distinções ou preferências entre brasileiros.

Portanto, cabe compreender que tais dispositivos constitucionais impõem uma conduta uniforme de respeito à isonomia em todo o território nacional.

O que pode ocorrer, excepcionalmente, é uma colaboração de interesse público, na forma da lei.

Essas entidades federativas não podem recusar fé aos documentos públicos e não podem criar distinções ou preferências entre brasileiros.

Virando a chave: artigo 20 — bens da União.

O que será cobrado é o texto da Constituição. Contudo, na medida do possível, busca-se a explicação para facilitar o pleno entendimento, embora o que será exigido na prova seja o texto frio e literal do artigo 20.

São bens da União.

Conforme já mencionado, as entidades federativas gozam de quatro capacidades.

Na explicação do caput do artigo 18 — a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios —, todos são autônomos nos termos da Constituição, o que implica autonomia política. Essa

autonomia política traduz-se em quatro capacidades: auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

A autoadministração refere-se à capacidade de administrar seus próprios servidores e bens.

A União, dotada dessa autonomia política, possui a referida capacidade de autoadministração.

Quem administra os bens da União é a própria União.

Quais são os bens da União? Estão descritos no artigo 20.

Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

Esse rol, disposto no artigo 20, que enumera os bens da União, é exemplificativo.

Não se trata de um rol fechado ou taxativo, mas sim exemplificativo, pois outros bens podem futuramente ser atribuídos à União, mesmo que não estejam expressamente previstos no artigo 20.

Esse inciso já sinaliza que se trata de um rol aberto.

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

Contudo, é importante destacar um ponto essencial: nem todas as terras devolutas são da União.

Apenas aquelas que forem indispensáveis.

Indispensáveis a quê? À defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, conforme definido em lei.

Portanto, as terras devolutas só serão da União se forem indispensáveis para esses fins.

Todas as demais terras devolutas serão de titularidade dos Estados-membros, como será tratado adiante no artigo 26, inciso IV.

Cabe aqui um breve aparte, por sua relevância.

No artigo 20, são apresentados alguns termos cujo estudo, na verdade, pertence ao campo do Direito Administrativo.

Por exemplo: o que é terra devoluta?

No Direito Constitucional, não se exigirá que se saiba o que é terra devoluta.

Também não será cobrado o conceito de mar territorial ou de zona econômica exclusiva.

Essas definições fazem parte do estudo de bens públicos no Direito Administrativo.

Será o professor da respectiva disciplina que explicará esses conceitos, como o de terra devoluta, terreno de marinha, entre outros.

Terra devoluta é aquela que jamais pertenceu a um particular.



30m

Ao se considerar o território brasileiro, há parcelas de terra que nunca foram de ninguém, que jamais tiveram uma escritura indicando pertencer a A, B ou C.

Aquilo que nunca pertenceu a um particular é denominado terra devoluta.

Essa terra é chamada de devoluta justamente por não pertencer a nenhum particular e, por essa razão, integra o domínio público.

Em regra, pertence aos estados-membros. Somente serão da União as terras devolutas indispensáveis a determinadas finalidades.

As terras devolutas só pertencerão à União quando forem indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação do meio ambiente, conforme definido em lei.

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Luciano Pereira Dutra.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
