

ORGANIZAÇÃO POLÍTICO - ADMINISTRATIVA DO ESTADO VIII

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é um tema extenso e frequentemente cobrado em concursos públicos quando previsto em edital. Inicialmente, é fundamental compreender os conceitos estruturantes do Estado. Este é definido como a reunião de um povo, em um território determinado, sob a direção de um governo soberano. Também se estudam as categorias de forma de Estado, forma de governo, sistema de governo e regime de governo.

A Constituição Federal trata da organização político-administrativa no art. 18. Este artigo estabelece que a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia nos termos da Constituição. Trata-se da chamada autonomia política, que se manifesta em quatro capacidades: auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

A União é considerada a entidade federativa de maior grau dentro da estrutura do Estado brasileiro. São atribuídos a ela diversos bens, listados de forma exemplificativa na Constituição.

Em seguida, os Estados-membros, que totalizam vinte e seis unidades da federação, também integram a estrutura federativa. Entre eles, podem ser citados o Estado do Rio de Janeiro, São Paulo, Alagoas, Amazonas e Rio Grande do Sul. Os bens dos Estados estão previstos no artigo 26 da Constituição.

Os Municípios são tratados com detalhamento relevante pela Constituição, especialmente em razão de sua importância para concursos municipais. O estudo desse ente exige atenção, uma vez que há grande quantidade de informações específicas.

- Brasília é a capital federal (art. 18, § 1º):

O Distrito Federal é reconhecido como entidade federativa, porém com características peculiares. Trata-se de uma entidade federativa *sui generis*, pois acumula competências atribuídas aos Estados e aos Municípios. Exercem-se, portanto, tanto competências estaduais quanto competências municipais.

É essencial observar que, de acordo com o §1º do art. 18 da Constituição Federal, Brasília é a capital federal, enquanto o Distrito Federal é a unidade federativa onde está localizada a capital. Somente a área denominada Brasília é considerada capital federal; o Distrito Federal, como um todo, não o é.

- Autogoverno limitado (art. 32, § 4º):

O Distrito Federal possui autonomia política, embora de maneira limitada. Parte de suas competências é exercida pela União. Tal limitação torna-se evidente ao se estudar a repartição de competências entre os entes federativos. Como exemplo, o Poder Judiciário que atua no Distrito Federal é organizado e mantido pela União, ainda que exerça funções típicas de um poder judiciário estadual. O mesmo ocorre com o Ministério Público, cuja estrutura também é federal, apesar de sua atuação no âmbito distrital.

Essas particularidades serão aprofundadas no estudo da repartição de competências, tema que complementa o entendimento da organização político-administrativa do Estado brasileiro.

Ao tratar das funções essenciais à justiça, especialmente no que se refere ao Ministério Público da União (MPU), observa-se que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) integra a estrutura do MPU. O Ministério Público da União é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), pelo Ministério Público Militar (MPM) e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Dessa forma, o Ministério Público que atua no Distrito Federal é organizado e mantido pela União.

No mesmo sentido, as forças de segurança pública que atuam no Distrito Federal também são organizadas e mantidas pela União. Entre essas instituições estão a Polícia Civil, a Polícia Militar, a Polícia Penal e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Essa estrutura evidencia que a autonomia política do Distrito Federal é parcialmente tutelada pela União.

- Vedada a divisão em Municípios (art. 32, caput);

Embora o Distrito Federal seja uma entidade federativa, não pode ser subdividido em municípios, conforme expressa vedação constitucional. A divisão interna do Distrito Federal é meramente administrativa, sendo composta por regiões administrativas, que não possuem a natureza jurídica de municípios.

A organização do Distrito Federal é estabelecida por meio de uma lei orgânica, instrumento normativo que exerce função semelhante à das Constituições estaduais, nos limites estabelecidos pela Constituição Federal.

TERRITÓRIOS

No que se refere aos territórios, o art. 33 da Constituição Federal trata dessa possibilidade. Já no § 2º do art. 18, é mencionado que, embora atualmente não existam territórios federais no Brasil, a Constituição admite sua criação. O único requisito constitucional para a criação de um território federal é a edição de uma lei complementar federal.

Para a criação de territórios federais, o único requisito previsto na Constituição é a edição de uma lei complementar pelo Congresso Nacional. Contudo, a criação do território não confere a ele a condição de entidade federativa.



5m

De acordo com o art. 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os municípios. Os territórios não são mencionados como parte dessa organização federativa.

Se criados, os territórios serão considerados autarquias federais, integrando a administração pública indireta da União. Diferentemente das autarquias comuns estudadas no Direito Administrativo, os territórios são classificados pela doutrina como autarquias territoriais, para evidenciar essa distinção. Portanto, os territórios não possuem autonomia política, pois não configuram entidades federativas.

Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

Ressalta-se que, atualmente, não existem territórios no Brasil. Esse dispositivo constitucional tem vigência para o caso de criação de novos territórios pelo Congresso Nacional.

O instrumento jurídico para organizar a administração e a justiça dos territórios é a lei ordinária, pois o texto constitucional não exige lei complementar para esse fim.

§ 1º Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título. [esses Municípios terão autonomia política, tal qual os demais situados nos Estados]

Diferentemente do Distrito Federal, que não pode ser subdividido em municípios apesar de sua autonomia política plena, os territórios poderão ser divididos em municípios que terão autonomia política plena, equiparando-se aos municípios pertencentes aos estados-membros da federação. Os municípios criados nos territórios terão autonomia política equivalente à dos municípios situados nos estados-membros da federação.

§ 2º As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.

Embora o território seja uma autarquia integrante da administração pública indireta da União, ele contará com um governador, cuja nomeação difere da eleição dos governadores dos estados-membros, mas que receberá a denominação de governador.

O controle externo dos territórios será exercido pelo Congresso Nacional, enquanto o parecer prévio das contas será emitido pelo TCU, em razão da vinculação dos territórios à União.

§ 3º Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição [pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal], haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa.



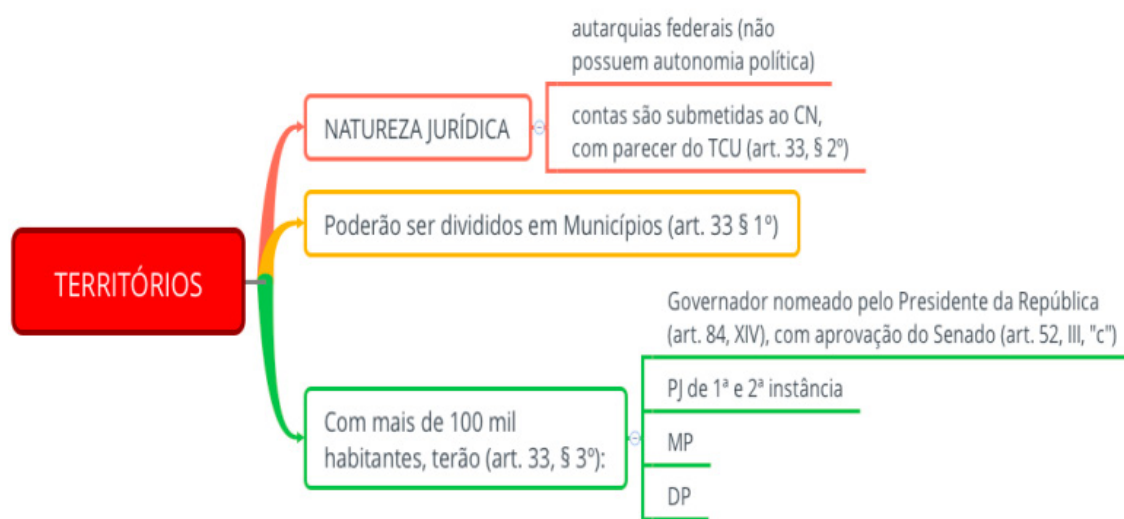
10m

Assim, para que o território possua órgãos judiciais, membros do Ministério Público e defensores públicos federais, é necessário que tenha mais de 100 mil habitantes. Caso contrário, haverá apenas o governador e a Câmara Territorial, que exercerá o poder legislativo local.

Em resumo, os territórios, se criados, não serão entidades federativas, mas autarquias federais, denominadas autarquias territoriais, integrantes da administração pública indireta da União. Por não serem entidades federativas, não possuirão autonomia política, isto é, não terão as quatro capacidades típicas das entidades federativas.

Como autarquias federais, as contas dos territórios serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União. A Constituição permite que os territórios sejam divididos em municípios. Se o território tiver mais de 100 mil habitantes, além do governador nomeado pelo presidente da República com aprovação do Senado Federal, terá órgãos do poder judiciário de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos.

Abaixo, observa-se o mapa mental a respeito desta temática:



INTERVENÇÃO

Intervenção é a supressão temporária da autonomia política de uma entidade federativa. Uma entidade federativa de grau superior pode intervir em uma entidade federativa de grau inferior.

A União pode intervir nos estados-membros. Os estados-membros podem intervir em seus respectivos municípios. A União não pode intervir diretamente nos municípios situados nos estados-membros, pois essa competência cabe exclusivamente ao respectivo estado. Contudo, caso existam territórios com municípios em seu território, a União pode intervir

diretamente nesses municípios, devido à natureza jurídica dos territórios. Os territórios são autarquias federais. Por essa razão, a Constituição permite que a União intervenha diretamente nos municípios situados em territórios. Essa questão exige atenção, pois pode ser objeto de perguntas capciosas em provas.

Nesse sentido, a intervenção consiste na supressão temporária e excepcional da autonomia política de uma entidade federativa inferior por uma entidade federativa superior. Essa medida é excepcional, pois a regra constitucional é a preservação da autonomia política das entidades federativas. A Constituição expressamente estabelece que a União não intervirá, salvo nas hipóteses previstas.

Um exemplo recente de intervenção federal ocorreu na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, quando a União assumiu o controle dessa área, suprimindo temporariamente a autonomia do Estado naquele setor específico.

O art. 34 da Constituição trata da intervenção federal, permitindo que a União intervenha nos estados, no Distrito Federal e nos municípios situados em territórios. A União não intervém diretamente em municípios localizados nos estados-membros.

O art. 35 dispõe sobre a intervenção estadual, autorizando que cada estado intervenha exclusivamente em seus próprios municípios.

Os arts. 34 e 35 da Constituição Federal tratam, respectivamente, da intervenção federal e da intervenção estadual. Ambos apresentam hipóteses taxativas, que devem ser memorizadas pelos candidatos a concursos públicos, devido à frequência com que são cobradas.



Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I – manter a integridade nacional; [espontânea]
- II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; [espontânea]
- III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; [espontânea]
- V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; [espontânea]

A União não intervirá nos estados nem no Distrito Federal, exceto para manter a integridade nacional. Conforme previsto no art. 1º da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é formada por uma união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Portanto, nenhum estado-membro ou o Distrito Federal pode buscar a independência, sob pena de intervenção federal espontânea para preservar a integridade nacional.

Também constitui hipótese de intervenção federal espontânea a repulsa de invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra. Por exemplo, se um país estrangeiro invadir um estado-membro, ou se dois ou mais estados entrarem em conflito armado, com grave comprometimento da ordem pública, a União poderá intervir.

Outra hipótese de intervenção federal ocorre para reorganizar as finanças da unidade da federação, quando houver suspensão do pagamento de dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.

Adicionalmente, a União poderá intervir se o estado-membro ou o Distrito Federal deixar de repassar aos municípios as receitas tributárias fixadas na Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei. O repasse dessas receitas é uma obrigação constitucional dos estados.

Em resumo, as hipóteses I, II, III e V do art. 34 configuram intervenções espontâneas, enquanto o inciso IV refere-se a uma outra espécie, que será detalhada posteriormente. O primeiro passo no estudo das hipóteses de intervenção federal é a memorização dos incisos do art. 34.

IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; [provocada por solicitação (Legislativo e Executivo); provocada por requisição (Judiciário)]

Nos estados-membros e no Distrito Federal, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, devendo ser preservada essa independência.

Caso ocorra alguma situação que impeça o livre exercício de um desses poderes, a União poderá intervir. Quando a coação recair sobre o Executivo ou o Legislativo, a intervenção será provocada por solicitação. Já quando a coação atingir o Judiciário, a intervenção será provocada por requisição.

A diferença entre intervenção por solicitação e por requisição consiste no grau de discricionariedade do presidente da República: na intervenção por requisição, o presidente é obrigado a intervir; na intervenção por solicitação, o presidente mantém o juízo crítico e pode decidir se intervém ou não.

Assim, nos estados-membros e no Distrito Federal, a independência e a harmonia dos poderes devem ser preservadas, e a União intervém para assegurar o livre exercício destes, conforme as modalidades e hipóteses previstas.

VI – prover a execução de lei federal [provocada por representação], ordem ou decisão judicial; [provocada por requisição]

Quanto à hipótese prevista no inciso VI do art. 34, a intervenção federal pode ocorrer para prover a execução de lei federal ou de ordem ou decisão judicial. No caso de descumprimento



25m

de lei federal pelo estado-membro ou pelo Distrito Federal, a intervenção será provocada por representação.

A intervenção federal pode ocorrer para prover a execução de ordem ou decisão judicial, o que caracteriza uma intervenção provocada por requisição.

No caso da intervenção provocada por representação, o Procurador-Geral da República (PGR) é o único autorizado a ingressar com ação no Supremo Tribunal Federal (STF). Se o STF reconhecer a procedência da ação, determina que o presidente da República intervenha no estado-membro ou no Distrito Federal que descumpra a lei federal.

Por outro lado, para prover a execução de ordem ou decisão judicial, o Poder Judiciário competente requisita diretamente ao presidente da República que intervenha, sem necessidade de ação prévia no STF.

Assim, a intervenção para prover a execução de lei federal se dá por representação do Procurador-Geral da República no STF, enquanto a intervenção para prover a execução de ordem ou decisão judicial é provocada por requisição do Poder Judiciário.

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. [provocada por representação]

O inciso VI do art. 34 prevê a intervenção para assegurar a observância de determinados princípios constitucionais, que são doutrinariamente chamados de princípios constitucionais sensíveis.

Em resumo, o estado-membro deve aplicar o mínimo constitucionalmente exigido dos seus impostos estaduais em ensino e saúde. Caso o estado ou o Distrito Federal não observe esses princípios constitucionais sensíveis, a intervenção federal será provocada por representação.

Nessa hipótese, o Procurador-Geral da República ingressa com representação no Supremo Tribunal Federal. Se o STF reconhecer a procedência, determina que o presidente da República intervenha no estado ou no Distrito Federal.

Deve-se memorizar as hipóteses de intervenção federal previstas no art. 34 da Constituição Federal, que são taxativas. A União somente intervém nos estados ou no Distrito Federal nas situações expressamente previstas, divididas em:

- Intervenções espontâneas (incisos I, II, III e V);



30m

- Intervenção provocada por solicitação, quando há coação sobre o poder legislativo ou executivo estadual;
- Intervenção provocada por requisição, quando o Poder Judiciário requisita diretamente a intervenção e o presidente é obrigado a intervir;
- Intervenção provocada por representação, realizada pelo Procurador-Geral da República no STF, que pode determinar a intervenção mediante decisão procedente.

Recomenda-se a memorização detalhada dessas hipóteses para o estudo do tema intervenção federal.

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.
