

ESPAÇO CONSTITUCIONAL DO BRASIL

OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO

Prof. na Faculdade de Direito da
Universidade Católica de São Paulo

SUMÁRIO: *Causa material do Estado. Fronteiras nacionais e circunscrições político-administrativa internas. Limites dos Estados federados. A base geográfica dos Estados federados. Distrito Federal. Territórios.*

1. *Causa material do Estado* — O espaço, uma das causas materiais do Estado, compreende várias zonas, sujeitas ao domínio emite do poder público, a saber: terrestre, fluvial, marítima, aérea e o próprio subsolo. Representa-se pela figura geométrica de um cone invertido, saindo do centro da Terra. Tôda zona compreendida desde o subsolo até a extensão indefinida dessa figura geométrica seria o espaço de cada um dentro dos limites circunscritos à sua soberania, a par do espaço sujeito à soberania dos outros vizinhos.

Ele pode ser contínuo e descontínuo. Por isso, além do espaço contínuo, comum a todos os Estados, há outros descontínuos, como sejam o Alaska, nos Estados Unidos, no próprio continente americano, ou simples ilhas dispersas no oceano, como a de Fernando de Noronha, pertencente ao Brasil, constituindo parcelas destacadas do espaço estatal.

2. *Fronteiras nacionais e circunscrições político-administrativas internas* — Considera-se o espaço: em relação a cada Estado independente com os outros limítrofes e surge o problema das fronteiras nacionais, consistindo em linhas demarcatórias do território que compreende cada um daqueles de que se compõe a sociedade internacional; ou em relação a cada Estado soberano com referência à sua divisão interna e enfeixa, então, as diferentes circunscrições político-administrativas, em que se subdivide.

As fronteiras brasileiras têm a sua origem histórica na época colonial. Consolidaram-se politicamente na Monarquia e vão sendo acertadas juridicamente na República.

O território do Brasil, desde os seus primeiros tempos, após a descoberta por Portugal até a sua independência da mãe pátria, elevando-se a Estado soberano, se ampliou consideravelmente: através das entradas feitas no sertão, em busca do gentio por meio das ban-

deiras, na preocupação das descobertas de minas e de pedras preciosas; e por obra dos jesuítas, no trabalho importantíssimo das missões.

Assim, a linha demarcatória entre Portugal e Espanha, que se estabelecera através da Bula de Alexandre VI, em 1493, e do Tratado de Tordesilha, em 1494, foi superada de muito, por haver Portugal estendido a sua zona colonial, com desrespeito àquela bula e àquele tratado, o que deu margem a lutas entre esses países, principalmente no séc. XVIII, cuja paz foi preparada mediante o Tratado de Madri, em 1750, e alcançada, definitivamente, com o de Santo Ildefonso, em 1777.

Durante a época da Monarquia e ainda no período republicano, procurou-se fixar os limites do Brasil, tendo em vista o princípio americano do “uti possidetis”. Reconhecia-se como território brasileiro o que estivesse na sua posse por longo tempo. Através de tratados entre várias das nações confinantes, procedeu-se à determinação jurídica definitiva das linhas que separam o Brasil dos outros Estados sul-americanos. Esses tratados, entretanto, ainda não foram firmados com todos os países limítrofes, não se tendo, até a presente data, ultimado tal trabalho, o que vem sendo feito por acôrdo, através de obra da diplomacia brasileira.

O que interessa, todavia, no estudo do espaço de que se compõe o nosso Estado, ou seja, do seu território, é o problema da divisão interna, porquanto a questão das fronteiras nacionais não diz respeito direto e imediato com a organização constitucional brasileira.

O Brasil teve a sua organização político-administrativa, após a descoberta, no regime das capitânias hereditárias, cuja divisão primitiva foi feita em 1534. Durante a época colonial, novas capitânias se criaram por subdivisão das anteriores e por inclusão de áreas mesmo fora do campo delimitado na zona colonial brasileira de Portugal, como já salientamos.

Essa divisão territorial em capitânias se transformou em divisão em províncias, com a proclamação da Independência do Brasil e a ereção em Império, separado de Portugal. As circunscrições político-administrativas do Império, denominadas províncias, correspondem às antigas capitânias. Estabeleceu, entretanto, a Constituição monárquica que as províncias seriam livremente subdivididas pelo govêrno geral, se julgasse conveniente.

Proclamada a República do Brasil, as antigas províncias se chamaram Estados federados, e êstes tiveram, por texto expresso, base geográfica definida. Não se admitiu mais a sua subdivisão por vontade do govêrno federal, como antes era lícito ao govêrno imperial assim proceder. E tal regime, de zona espacial estadual assegurada, se manteve em Constituições sucessivas, durante a época republicana federativa, salvo na vigência da Constituição de 1937, que conferiu ao govêrno federal a prerrogativa de, em dadas circunstâncias, subdividir os Estados mesmo sem interferência dêles.

Além dos Estados federados, a federação brasileira compreende o Distrito Federal e os Territórios da União.

O Estado Federal Brasileiro compõe-se de zonas espaciais superpostas, encarado o assunto dentro de uma concepção abstrata, a saber: a do Estado Federal, a dos Estados federados, a do Distrito Federal e a dos chamados Territórios, que integram o próprio Estado Federal.

As divisões internas do Brasil, já o dissemos, têm a sua origem nos tempos coloniais. Sofreram, não obstante, alterações no Império. Foram objeto de discussão e de solução por ocasião da República, não só através de acôrdo e arbitramento, como mesmo de pleito judicial entre os Estados e decisão pelo Supremo Tribunal Federal, órgão competente, do Poder Judiciário da União, para dirimir conflitos entre tais entidades públicas.

O Brasil, quanto ao seu território, na sua subdivisão interna, na zona que se deve chamar de terrestre, apresenta uma assimetria absoluta. Ao lado de Estados federados de densa coletividade humana e de grande extensão territorial, acham-se outros de insignificante população e de diminuta área geográfica. Politicamente, talvez fôsse aconselhável estabelecer-se melhor harmonia, mas as possibilidades de corrigir-se tal situação foram desperdiçadas, por constituir medida só cabível em épocas de transformação social e constitucional do país. O bairrismo existente, hoje em dia, constitui empecilho quase irremediável contra tal objetivo, não obstante os inconvenientes já apontados e que favorecem níveis diferentes de civilização e cultura e trazem, em consequência, desequilíbrio no progresso de todo o solo brasileiro. Se há Estados federados em estágio elevado de desenvolvimento, existem outros, cuja situação política, econômica e social melhor aconselharia a sua colocação em regime de simples Territórios, sem qualquer autonomia governamental. E êsses males de assimetria já foram objeto do discurso de parlamentares na Constituição de 1823, de pronunciamento de especialistas, no Império, e por ocasião da Proclamação da República. Na Constituinte de 1891, também se ouviam vozes no sentido de se tomarem medidas a fim de conseguir-se a redivisão territorial.

As Constituições republicanas democráticas não falam em território nacional, considerado como sua base geográfica, ao contrário do que fizeram as Constituições imperial, no seu art. 2.º, e de 1937, no seu art. 4.º Uma por dizer respeito à organização de Estado unitário e a outra por visar a estruturação de Estado ditatorial, alheio ao regime federal, não obstante dissesse ser esta a forma adotada. Admitem, ambas, o livre esfacelamento dos Estados em Territórios, por ato do governo central ou da União, conforme se verifica, respectivamente, no art. 2.º, referido, da Constituição imperial e no art. 6.º da Constituição do então chamado Estado Novo.

As Constituições de 1891, 1934 e 1946, entretanto, indiretamente se reportam ao território nacional, na consideração dêle como sua base geográfica. E' o que se apura do exame dos artigos que tratam dos elementos que integram a Federação Brasileira. A Constituição de 1891, no art. 2.º, declara que "cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo Município Neutro, o Distrito Federal".

As Constituições que se seguiram, com exceção da de 1937, embora façam referência aos Estados, Distrito Federal e Territórios, no seu art. 1.º, tanto a de 1934 como a de 1946, não declaram que ficava mantida a divisão política existente, como fizera a Constituição do Império e explícita mas não expressamente a Constituição de 1891, nos termos supracitados.

E' de indagar-se se bem andou a Constituição de 1937 em fazer tal afirmativa ou se era dispensável. Houve quem sustentasse, na Constituinte de 1946, que, com declarar-se mantida a divisão política territorial, impedir-se-ia, salvo reforma constitucional, qualquer alteração na circunscrição político-administrativa existente quando da promulgação da Constituição. Parece-nos exagerado êsse modo de pensar, porque a Constituição de 1937, única que dispõe em tal sentido, na República, a seguir, nos arts. 4.º, 5.º e 6.º, regulamenta, justamente, o processo de divisão do território. Se a Constituição de 1946 houvesse disposto que conservava o Estado Brasileiro a divisão política-territorial anterior e em artigo seguinte dispusesse sôbre o processo de divisão do seu espaço estatal, não há como interpretar-se que ficava impossibilitada essa subdivisão, salvo reforma constitucional. E' verdade que os textos da Constituição citada de 1937 dizem respeito à subdivisão dos Estados e dentro dêles se encontrem outras entidades menores, mas é de observar-se que essas entidades são de caráter mais administrativo que político, alteráveis segundo as conveniências do momento, as quais, aliás, nada têm que ver com a federação. Ora, o que se regula, ao prescrever-se em vigor a divisão política-territorial, é o espaço do Estado Federal Brasileiro e das circunscrições que integram êsse Estado.

Apesar disso, estamos ser dispensável aquêle dispositivo, não pela razão invocada, mas em virtude de haver-se declarado mantida a federação e essa, é lógico, se considera a até então organizada. Daí não haver necessidade de fazer-se qualquer referência à sua divisão geográfica anterior. Afinal, cumpre salientar que a expressão "mantida a divisão territorial" não elide as dúvidas sôbre limites, porque a divisão referida é a decorrente dos elementos históricos e jurídicos e nunca de situação de fato, salvo se, expressamente, assim se dissesse, como, na verdade, procedeu a Constituição de 1937.

O exame do espaço de cada circunscrição político-administrativa interna diz respeito a dois problemas fundamentais: o que se relaciona tão sômente com os limites de uma com outra; como o que diz respeito à alteração de tôda a sua base geográfica, para ampliá-la ou fazê-la desaparecer, acarretando, nesta última hipótese, o aniquilamento da própria entidade política.

3. *Limites dos Estados Federados* — No Império, como já ponderamos, pelo art. 2.º da Constituição, competia ao governo central alterar livremente a base geográfica das províncias e, por conseguinte, podia demarcar os limites delas como julgasse mais exato e conveniente. Existindo dúvidas entre as províncias sôbre os seus limites, o problema seria enfrentado pelo governo geral, que o resolveria. Já nas Constituições republicanas a situação era diferente.

Embora a Constituição de 1891 fôsse omissa quanto à atuação dos Estados para a resolução dos seus limites, há o art. 34, n. 10, que diz respeito ao assunto. Declara êsse dispositivo cumprir ao Congresso Nacional resolver definitivamente sôbre os limites dos Estados entre si, do Distrito Federal e do território nacional com as nações limítrofes. Por êsse texto se estabelece que o Congresso Nacional, em definitivo, daria solução sôbre os limites internos dos Estados e do Distrito Federal. Debates surgiram quanto ao alcance de tal preceito constitucional. Houve quem sustentasse que cabia ao Congresso Nacional, da República federativa nascente, a atribuição que se reconheceu ao govêrno central no Império, de âmbito, entretanto, mais restrito. Enquanto neste se admitia a prerrogativa de alterar a base geográfica das províncias, naquela se reconhecia apenas o poder de dirimir controvérsias quanto aos limites dos Estados federados. Tal ponto de vista, todavia, não recebeu acolhida da maioria dos intérpretes da Constituição, tanto dos doutrinadores como dos juizes, prevalecendo a tese de que o dispositivo devia ser interpretado em harmonia com os arts. 4.º e 59, letra "c", dessa Magna Carta. Com base na última opinião, firmou-se a orientação de competir ao Congresso Nacional tão sômente aprovar, em *caráter definitivo*, os acordos entre os Estados, sôbre os seus limites, em consequência de solução amigável das dúvidas ou em virtude de arbitramento estabelecido entre êles para tanto. Na hipótese de se não chegar a acôrdo quanto à discriminação da zona limítrofe entre dois Estados, a solução do caso se entregaria à Justiça Federal, através do Supremo Tribunal Federal, nos têrmos do art. 59, letra "c", pelo qual se lhe conferia competência para julgar as ações entre Estados da Federação. As resoluções das dúvidas, portanto, sôbre limites, se judiciais, se solveriam no pretório federal, se pacíficas, se orientariam através de soluções amigáveis ou arbitramentos, procedendo-se nos têrmos do art. 4.º, a ser em seguida examinado. Êste dispunha, na verdade, sôbre a alteração da base geográfica dos Estados, mas ficou reconhecida sua aplicação analógica, também, com referência aos limites, pois o problema da base geográfica, de certo modo, envolve êste último.

A Constituição de 1934 focaliza o problema de frente e determina, no art. 13 das Disposições Transitórias, que, dentro de cinco anos, a saber, de 17-7-1934 a 17-7-1939, mediante acôrdo ou arbitramento, livremente estabelecido nos têrmos das Constituições estaduais e leis ordinárias a respeito, com a aprovação do govêrno federal, e na forma do art. 39, n. 4, e 41, § 3.º, deveriam ser resolvidas, mediante tratos recíprocos dos Estados, as dúvidas referentes aos seus limites. Se decorrido, entretanto, êsse prazo, isto é, de 16-7-39 em diante, não tivessem sido ultimadas as conclusões para dirimir as divergências, então proceder-se-ia, por ato do govêrno federal, compulsoriamente, à solução, nos têrmos dos §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 13, com exclusiva interferência dos elementos e pessoas referidas nesse dispositivo, portanto, independente do acôrdo dos Estados e do pronunciamento da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal dos Estados. Durante o primeiro quinquênio, as questões de limites podiam ser sub-

metidas à apreciação do Judiciário, com base no art. 76, n. 1, letra “d”. Após o decurso desse prazo, não cabia mais a sua intervenção, salvo hipóteses de incursão de Estado em terreno próprio de outro, em que se violaria, por conseguinte, limites assegurados, e isso também com base no art. 76, n. 1, letra “d”, citado.

Na Constituição de 1937, art. 184, a questão teve solução diferente. Foram havidas como extintas, ainda quando pendentes de decisão, tôdas as questões de limites e ficou estabelecido que os Estados federados permaneceriam na posse do território que tinham até então, transformada, todavia, em domínio desde aquêle momento. Em consequência, proibia reivindicações, adotado o “statu quo” fundado no princípio do “uti possidetis”. Por essa forma, ficavam liquidadas tôdas as dúvidas, acaso estivessem sendo suscitadas ou pudessem mesmo ser levantadas, relativamente ao domínio de cada Estado sôbre certa porção territorial, como integrante da base geográfica, sob alegações fundadas em documentos históricos e jurídicos, relativos aos seus limites reais. Não se cogitou nesse texto constitucional de quem pudesse legitimamente sustentar o domínio sôbre certa porção territorial, pois êste ficou reconhecido ao que mantinha a posse do território, por ocasião da promulgação da Constituição. Assim, só podia o Estado federado ir a juízo para pleitear direitos sôbre zonas territoriais, se o Serviço Geográfico do Exército, nos trabalhos de reconhecimento e discriminação de limites, ao proceder às demarcações, tendo em vista o “uti possidetis”, como determinado, fizesse violação de direitos assegurados naqueles termos ou, posteriormente, se por incursão de outro Estado fôsse desrespeitados os limites anteriormente fixados.

A Constituição de 1946, conforme se verifica do art. 6.º das Disposições Transitórias, orientou-se no sentido de facultar aos Estados, dentro de três anos, a saber, de 19-9-1946 a 18-9-1949, a promoção de acôrdo para “demarcação” das linhas das suas fronteiras. Decorrido êsse prazo, isto é, de 19-9-1949 em diante, o Senado deliberará a respeito. Estabelece-se, entretanto, que isso se dará sem prejuízo do recurso ao Judiciário, nos termos do art. 101, n. 1, letra “e”, e que o Serviço Geográfico do Exército prestará a colaboração solicitada para os trabalhos de demarcação.

A primeira dúvida suscitada pelo artigo é a de saber-se se a demarcação poderá envolver litígio. O que se resolve afirmativamente pela simples leitura do texto. Realmente, êste propõe seja feita, pelo Senado, sem prejuízo, contudo de recurso judicial, quando, no prazo estabelecido de três anos, nada resolverem, por acôrdo, os Estados federados.

Veremos a seguir qual o alcance desses litígios, ou melhor, qual o assunto sôbre que poderão versar. Entretanto, antes e como elemento de tal exame, cumpre esclarecer se as fronteiras dos Estados, ou melhor, os seus limites são fundados em documentos históricos de domínio, ou sejam, em alvarás, cartas régias, provisões e leis, ou são decorrentes da posse, segundo o princípio do “uti possidetis”.

As Constituições de 1891 e 1934 admitiram, como vimos, a discussão pelo Poder Judiciário, da matéria, uma vez a questão não se

resolvesse por acôrdo e se orientaram no sentido de só admitirem a posse na falta de qualquer documento comprobatório da divisa do Estado. Já a Constituição de 1937 adotou a outra solução, isto é, a da posse, não admitindo discussão jurídica de documentos da legitimidade de domínio sem posse, com o objetivo, aliás, de resolver, de vez, as possíveis divergências.

Nada tendo dito a respeito a Constituição de 1946, pergunta-se se se deve entender que o dispositivo na Constituição de 1937 criou situação jurídica definitiva ou não para a Constituinte de 1946. A expressão usada “demarcar” significa haver a Constituição de 1946, no art. 6.º das Disposições Transitórias, aceito o princípio consagrado no art. 184 da Constituição de 1937, isto é, o do reconhecimento da posse como elemento para a fixação de divisas entre os Estados. Sem dúvida, estabelecendo nova constituição outra ordem jurídica, tem ela a faculdade de derogar o disposto na anterior. Por conseguinte, poderia a Constituição de 1946 prescrever nova divisão territorial ou criar critério diverso para a alteração dos limites. Mas, dos têrmos do seu texto sôbre a matéria se conclui que pretendeu respeitar o regime preconizado pela de 1937.

A única dificuldade é explicar a expressão sem prejuízo da competência estabelecida no art. 101, n. 1, letra “e”, da Constituição, que prevê a possibilidade de controvérsia judicial relativamente à demarcação. Não se repete, entretanto, supérfluo tal trecho do texto constitucional e, menos ainda, contraditório com o princípio geral aceito. Só se deve admitir palavras inúteis na lei quando de todo impossível encontrar-lhe qualquer alcance.

Quer nos parecer que a Constituição de 1946 aceitou a situação do “*uti possidetis*”, mas admitiu a hipótese de, ao se demarcarem as posses, por obra do Senado — uma vez não houve possibilidade de acôrdo, anteriores entre os Estados — incorrer êsse em erros na fixação das linhas limítrofes, reconhecendo posse a um Estado federado, quando, na verdade, quem a tinha era outro. Ademais, pode acontecer dois Estados pretendam ter posse sôbre a mesma faixa territorial e, então, se necessita dirimir a dúvida. Por isso, ficou prevista, como não podia deixar de ficar, a situação do Poder Judiciário, para deslindar as controvérsias, não mais com referência aos limites fundados em documentos históricos e jurídicos, mas em posse. Desde que a solução do Senado não seja considerada satisfatória, ficam abertas as portas dos tribunais para dizer a última palavra.

4. *Base geográfica dos Estados Federados* — Visto o problema territorial em face da questão dos limites entre os Estados, cumpre examinar a base geográfica dêles; quer dizer, não mais as linhas divisórias de um para outro, mas o problema de tôda a amplitude territorial de cada um.

Como dissemos, a Constituição imperial, no seu art. 2.º, dispunha que o Império era composto de províncias e estas podiam ser subdivididas livremente pelo govêrno central, conforme as necessidades coletivas, enquanto as Constituições republicanas, salvo a de 1937, no seu

art. 6.º, estabeleceram base geográfica própria dos Estados, que não podiam ser alteradas livremente pelo govêrno federal.

A Constituição de 1891, no art. 4.º, regulamentou o processo referente à alteração da base geográfica dos Estados, prevendo, para tanto, a interferência dos órgãos estaduais e federais. Por êsse texto os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para anexar-se a outros ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das suas Assembléias Legislativas e após aprovação do Congresso Nacional.

Prevê, por conseguinte, o artigo citado a possibilidade de dois ou mais Estados se incorporarem, formando um só. Ainda a de um Estado subdividir-se em dois ou mais, para criar outro ou para integrar-se a um já existente. Além disso, a de um Estado desmembrar-se, para formar novos com as partes desmembradas, ou uma parte dêle continuar a constituir o então existente ou aumentar a base geográfica de outro ou outros Estados e a outra parte servir de elemento para o aparecimento de novo ou novos Estados. Essas são as diversas modalidades de alteração da base geográfica dos Estados. As terras outrora juridicamente pertencentes a uma das províncias do Império, porém, legítimamente desmembradas, ainda na monarquia, a fim de integrar outra, passaram a fazer parte desta outra. Por conseguinte, só pelo processo do art. 4.º podiam voltar à anterior.

O dispositivo admite a interferência das Assembléias Legislativas Estaduais e do Congresso Nacional. Com isso pretendeu acautelar recíprocos interesses: dos Estados federados autônomos, cujas bases geográficas não poderiam sofrer qualquer mudança sem a aquiescência dêles, pelos seus órgãos representativos; e do Estado Federal soberano, a fim de impedir a união de vários Estados em um só, fazendo com que êstes pudessem contrapor-se a outros menores em importância, em área geográfica, população, riqueza e cultura, e, assim, dominassem a Federação, sobrepondo os seus interesses não só aos de outros Estados federados como aos da própria União.

Essa orientação foi seguida por tôdas as Constituições federais sucessivas, promulgadas no Brasil, inclusive a de 1937, no art. 5.º, que, como referimos, permitia ao govêrno central, em dadas circunstâncias, dividir os Estados para a formação de Territórios, conforme dispõem os seus arts. 6.º e 8.º, parág. único. Pois bem, mesmo essa regulou a alteração da base geográfica dos Estados, afora a mobilidade mencionada, para a constituição de novos Estados ou reunião de dois ou mais em um só, segundo processo já constante da Constituição anterior de 1934, que, por sua vez, seguiu o texto da Constituição de 1891 e reproduziu, também, na Constituição de 1946.

Ponderamos, todavia, que são hipóteses românticas essas da subdivisão dos Estados, pois dificilmente acontecerão. O espírito regionalista, os interesses dos grupos locais, os costumes e as tradições estaduais fizeram se formasse, ao lado do sentimento nacional, arraigado sentimento estadual, que jamais permitiria a partilha do seu território e mesmo a união dêle com outro, para formar um novo Estado.

A Constituição de 1891, ao determinar a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas estaduais para a alteração da base geográfica dos Estados, exigiu a aprovação do resolvido em duas sessões anuais sucessivas. Discutiu-se se elas equivaliam às sessões ordinárias sucessivas, isto é, sessões que se realizam todos os anos, ou melhor, uma vez cada ano, ou se compreenderiam também as sessões extraordinárias, acaso convocadas e especialmente para os fins constantes do artigo, qual fôsse a aprovação das alterações da base geográfica dos Estados, ou para vários fins de interêsse geral e, entre tantos, êsse em exame. A discussão deu margem a uma polêmica quando se ventilou o problema dos limites entre Santa Catarina e Paraná, em zona contestada. Ao contrário do que predominou, a boa orientação entendia que na expressão “sessões anuais” não se enquadravam as sessões extraordinárias. De fato, se êsse fôsse o objetivo do texto, teria dito simplesmente “sessões legislativas”. Ademais, argumentou-se, na época, constituir tal interpretação verdadeira burla do texto, visto que se poderia realizar em 31 de dezembro uma sessão extraordinária e em 1.º de janeiro do ano seguinte a outra, e seriam duas sessões anuais sucessivas. Ora, o que se pretendia era fazer com que os legisladores bem ponderassem sôbre o assunto objeto de resolução. Para tanto se exigira se manifestassem sôbre êle em dois anos seguidos mas que realmente consistissem em tal período de tempo. Isto aconteceria se as resoluções só pudessem ser tomadas por ocasião das sessões anualmente efetuadas e, portanto, durante as sessões ordinárias, visto poder as extraordinárias, perfeitamente, não se realizarem durante muitos anos. Não interessa, no momento, entretanto, pormenorizar essa questão, em virtude de, neste tópico, ter havido mudança de orientação constitucional, nos textos que se seguiram à Constituição de 1891.

Ao interpretar o texto da Constituição de 1891, houve quem pleiteasse — justamente por entender que a transformação da base geográfica dos Estados deveria ser feita com tôdas as cautelas e não de afogadilho, — se fizesse sempre consulta às populações das regiões interessadas, como medida indispensável e prévia à aprovação do Congresso Nacional, para ultimação da alteração da base geográfica dos Estados. Essa opinião, de ilustre comentador da Constituição de 1891, ficou isolada e mereceu mesmo crítica de outros intérpretes, na qual se demonstrou ser injustificável a tese em face do texto, que absolutamente não cogitou de tal providência. Por êle, somente há participação das Assembléias Legislativas estaduais e do Congresso Nacional.

Outra dúvida suscitada é a relativa à coparticipação do Poder Executivo nas deliberações das Assembléias Legislativas a respeito, ou melhor, se o Presidente da República deveria promulgar a resolução do Congresso Nacional, podendo vetá-la se julgasse contrária aos interêsses nacionais. Considerou-se que, na verdade, essas decisões das Assembléias Legislativas estaduais e do Congresso Nacional equivaliam a medidas de alcance correspondente ao das reformas constitucionais, porque enquanto estas alteram a organização política, aquelas

alteram a configuração geográfica do Brasil. Isso fêz se concluísse não haver participação do Executivo em tal obra. Houve, todavia, quem pretendesse se não deveria acolher essa interpretação, por julgar que tôdas as leis dependem da interferência do Executivo, sancionando-as ou promulgando-as. Porém, não fala a Constituição em lei e, apenas, em aquiescência das Assembléias e aprovação do Congresso. Logo, cogitou tão sômente de resolução dos parlamentos estaduais e federal a respeito. Ora, as resoluções das Câmaras Legislativas não eram objeto da sanção ou promulgação do Executivo. Só as suas leis pediam essa formalidade complementar para a sua perfeição.

Examinando êsse texto, ou seja, o art. 4.º, provector comentador sustentou que a expressão “assembléia legislativa” significava Câmara dos Deputados e, por conseguinte, os Estados federados que tivessem Senado, quando resolvessem alterar a sua base geográfica, só deviam submeter a apreciação dessas alterações àquela, jamais a êste. Improcede, ao nosso ver, essa opinião. Lendo-se a Constituição do Império e o Ato Adicional, verifica-se que na tradição do direito brasileiro, bem viva no momento da promulgação da Constituição de 1891, se empregava a expressão “assembléia legislativa” como correspondente ao Parlamento e não a uma das suas Câmaras. Enfeixa, portanto, tanto a Câmara popular como a Câmara alta.

As Constituições brasileiras de 1934, 1937 e 1946 reproduziram, em suas linhas gerais, o art. 4.º da Constituição de 1891. Daí a importância do exame da vigência dêste e do seu alcance para serem esclarecidos os dispositivos análogos das outras Constituições nacionais.

A aquiescência das assembléias legislativas estaduais, ao contrário do disposto na Constituição de 91, no art. 4.º citado, que era em duas sessões anuais sucessivas, passou a ser na Constituição de 1934, conforme preceitua o seu art. 14, que regula a espécie, em duas legislaturas sucessivas. Por outro lado, a aprovação passou a ser por lei federal e não por simples resolução do Congresso, como antes. Duas legislaturas sucessivas quer dizer dois períodos diferentes de mandatos legislativos. Portanto, para que houvesse alteração da base geográfica dos Estados, se pretendia mais de que anteriormente se quisera, pois se punha como condição indispensável que assembléias sucessivas, isto é, oriundas de duas eleições para composição do legislativo, se manifestassem a favor da reforma. Aceitava-se, de forma indireta, a sugestão da consulta popular. Realmente, quando uma legislatura resolvesse sôbre a alteração da base geográfica, ao se proceder à eleição da nova já se sabia que esta teria que pronunciar-se, durante o mandato legislativo, sôbre essa alteração da base geográfica do Estado, e, então, o povo escolheria, certamente, os seus representantes tendo em vista a orientação que tinham em face dessa questão. Consequentemente, de modo imediato, havia a manifestação popular sôbre ela. A aprovação por lei federal está a indicar que o Congresso não resolvia sôzinho o assunto, mas com a colaboração do Executivo, sancionando e promulgando a lei, ou vetando-a.

A Constituição de 1937 voltou ao regime da de 1891, pois estabeleceu, no art. 5.º, a aquiescência das Assembléias Legislativas em duas

sessões anuais sucessivas e aprovação do Parlamento Nacional. Ao mesmo tempo, entretanto, facultou ao Presidente da República submeter a resolução do Parlamento a plebiscito das populações interessadas. Assim, quando entendesse conveniente, podia êle fazer consulta popular sôbre a oportunidade, ou melhor, sôbre o acêrto das resoluções tomadas pelas Assembléias Legislativas estaduais e Parlamento Nacional, a respeito da alteração da base geográfica dos Estados. A lembrança de manifestação do povo, pretendida na vigência da Constituição de 91, foi aceita, porém em têrmos, pela Constituição de 37, uma vez não a tornou obrigatória, mas permitiu fôsem ouvidas as populações interessadas, quando julgado oportuno, pelo Chefe da Nação.

A Constituição de 1946, no seu art. 2.º, dispensou as duas sessões anuais consecutivas e exigiu apenas a aprovação pelas Assembléias Legislativas estaduais e Congresso Nacional, e isso porque adotou, em caráter obrigatório, o plebiscito das populações interessadas. Aproveitou, portanto, os elementos de tôdas as Constituições anteriores.

A lei que regula o plebiscito deve ser federal, não só para estabelecer-se uniformidade de regime nos Estados sôbre a consulta popular como por constituir matéria, de certo modo, de direito eleitoral, de atribuição da União (art. 5.º, n. XV, letra "a"). E poderá mesmo competir à Justiça Eleitoral o seu processamento, nos têrmos da lei, na forma do art. 119 da Constituição em vigor. Cumpre indagar-se se ao referir-se às populações diretamente interessadas, pretendia o legislador constituinte enfeixar todos os habitantes, das zonas objeto de alteração geográfica dos Estados, a saber: homens, mulheres e crianças, ou reduzi-los às pessoas capazes. Só os capazes podem manifestar conscientemente a sua vontade, por conseguinte apenas êstes se acham habilitados para o pronunciamento relativo à alteração geográfica dos Estados e, em consequência, unicamente êles devem ser havidos como compreendidos na expressão "população". Mesmo com referência a êsses, é de discutir se devem ser os civil ou politicamente capazes. Entendemos que estão compreendidos no texto os maiores politicamente, porquanto a resolução da mudança da base geográfica dos Estados é um problema político e não um problema de relação civil da população. Por conseguinte, sustentamos que só brasileiros com direito de voto, ou seja, os cidadãos têm competência para resolver a respeito, como órgãos da população, pois só êles podem dispor sôbre a vida política do país, e o assunto referente à alteração da base geográfica dos respectivos Estados constitui problema de tal natureza.

As populações interessadas se reduzem ao corpo eleitoral das regiões. E' formado de todos os eleitores nelas domiciliados, sejam naturais delas ou de quaisquer outras, desde que preencham as formalidades legais, satisfazendo a legislação eleitoral.

A decisão das Assembléias Legislativas estaduais será pelo "quorum" fixado nas Constituições estaduais e se estas nada disserem a respeito se tomará por maioria simples, uma vez não se exigiu "quorum" especial. A do Congresso é pela simples maioria, justamente por esta razão.

Ante o texto constitucional, a alteração geográfica se processa por três momentos sucessivos: a manifestação das Assembléias; o voto em plebiscito; e a resolução do Congresso. O trato do assunto cabe aos governos locais e, assim, à iniciativa dêles. Nada impede, entretanto, que os habitantes das regiões pleiteiem qualquer providência nesse sentido, usando do direito de petição, e nem mesmo que os poderes federais apresentem sugestões a respeito. O que, entretanto, cumpre salientar é que a iniciativa do procedimento jurídico, nos têrmos constitucionais, do ato de alteração da base geográfica dos Estados, compete aos governos estaduais.

5. *Distrito Federal* — O govêrno federal necessita de estar em sua casa, ou melhor, de situar-se em região que não pertença aos Estados. Essa necessidade já fôra sentida pelo próprio govêrno geral, na época do Estado unitário da monarquia. Com maior razão se impunha situação idêntica na república federativa. Daí se ter previsto que o antigo Município Neutro do Império se transformaria no Distrito Federal da República.

A Constituição imperial, no art. 72, e Ato Adicional dispunham sôbre o Município Neutro. A Constituição de 1891 (art. 2.º) substituiu essa expressão “Município Neutro” por “Distrito Federal”, copiando-a da Constituição americana, esquecendo-se, entretanto, de que, na tradição do direito brasileiro, a expressão “distrito” corresponde a fração de Município. Assim, a sede do govêrno brasileiro recebeu o nome de distrito, enquanto nos Estados essa expressão significa parcela de Município. As outras Constituições também se referem ao Distrito Federal: 1934 (art. 1.º), 1937 (art. 3.º) e 1946 (art. 1.º, §§ 1.º e 2.º).

Discutiu-se na Constituição de 1891 se o Distrito Federal devia ser equiparado aos Estados ou aos Municípios. A solução a que se chegou, depois de ampla discussão da matéria, foi a de que o Distrito Federal não tinha nem uma nem outra situação, mas posição singular. Embora, quando à sua área, corresponda a um Município, com a mudança se transformará em Estado. Pela sua organização política, se assemelha, ora a êste ora àquêle, e daí ter, em muitos aspectos, tratamento idêntico a um ou outro. Essa figura “sui generis” do Distrito Federal mais se acentuou através das outras Constituições brasileiras.

A Constituição do Império foi omissa quanto à mudança da capital do país, ou seja, da sede do govêrno central. Já as Constituições republicanas dispuseram a respeito. Ao passo que a Constituição imperial relegava a matéria para a lei ordinária, na época republicana o assunto foi objeto de texto constitucional. A Constituição de 1891, no art. 3.º, reserva uma zona de 14.400 km² à futura capital do Brasil, a nova sede do govêrno brasileiro; e estabelece que o atual Distrito Federal passa então a Estado, com a transferência da capital para o novo. Houve, na Constituinte, divergência quanto à solução, pois os representantes do Rio de Janeiro pretendiam voltasse êle a integrar êste Estado.

Vem de longe a idéia da mudança da capital do país, e se encontra vestígio dela nos anais do Império, na Constituinte de 1823. Realmente, a capital melhor estaria fora das grandes cidades, sendo que no interior contribuiria para o desenvolvimento do país, principalmente se localizada numa zona central. Convém se afastem os órgãos governamentais dos centros mais populosos e cosmopolistas, sujeitos a fermentações sectárias e influências de magnatas da indústria, a fim de localizá-los em regiões mais calmas, favoráveis aos trabalhos condizentes com o interesse público. De outro lado, razões estratégicas aconselham fique o eixo do governo distante da zona costeira. Valendo-se dêste ou daquele argumento, vem-se propugnando, de data remota, pela mudança da capital do Brasil. Sem dúvida, de todos êsses, o único realmente ponderável é o da possibilidade de irradiar-se para o centro do Brasil o progresso e a cultura, que hoje vivificam apenas na orla marítima, com raras exceções. De fato, localizando-se a capital num planalto central, seria possível se entrosarem os diferentes Estados com a sede do governo brasileiro e fomentar-se, de modo uniforme, dêsse ponto, a expansão da civilização por todo o país.

A Constituição de 1934, no art. 4.º das Disposições Transitórias, tratou da mudança da capital do país e distinguiu, quanto à organização, o atual do futuro Distrito Federal. Não prefixou, entretanto, a área do planalto, como fizera a de 1891, e apenas se referiu a lugar central para a sua localização. Mantinha, todavia, a passagem do Distrito Federal a Estado, com a transferência do governo federal para outra região.

A Constituição de 1946, no art. 4.º das Disposições Transitórias, dispõe sobre a mudança para o planalto central, sem prefixar a área. Todavia, prevê, como as anteriores de 1891 e de 1934, a criação de comissão para estudar o assunto, bem como que o atual Distrito Federal passa a formar Estado e lhe dá desde já a denominação de Estado da Guanabara, concretizando, em 1946, sugestão apresentada na Constituinte de 1891. Quanto à organização, ao contrário da de 1934, opta pela mesma tanto para o presente como para o novo Distrito Federal.

Problema interessante é o de saber qual a situação do planalto central, depois de demarcado. Distrito Federal será após a transferência. Portanto, com a simples demarcação ainda não adquire tal situação jurídica. Espaço estadual também não é, porque justamente consiste em área prevista para compreender o vindouro Distrito Federal e que não pertence aos Estados ou ao menos deixará de pertencer após essa demarcação. Qual, portanto, a situação dêle, se, segundo o direito constitucional brasileiro, a Federação só enfeixa Estados, Distrito Federal e Territórios? Deve ser considerado como um território federal, enquanto solenemente não fôr erigido em Distrito Federal.

Quais são os limites do atual Distrito Federal? A fixação dos limites do Município Neutro competia ao governo geral, em face dos arts. 2.º e 72 da Constituição imperial e do Ato Adicional. Diante da Constituição de 1891, art. 34, ns. 10 e 30, e art. 67, quer-nos pa-

recer, devia ter aplicação analógica o art. 4.º dessa mesma Constituição, relativamente ao processo da fixação de limites do Distrito Federal, funcionando como Assembléia Legislativa a Intendência Municipal. Não podia a União, apesar de competir-lhe dispor sôbre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal, regular livremente os seus limites, mas tão sômente, como dissemos, nos termos do art. 4.º, combinado com o art. 34, n. 10. Isso porque só se deu ao Congresso Nacional competência para resolver definitivamente sôbre os limites do Distrito Federal, e, por conseguinte, após a resolução de outro órgão. Êsse seria a Câmara dos Vereadores.

Aplicando-se, por analogia, o art. 4.º para efeito de fixação de limites, é de indagar-se sôbre a sua aplicação também para efeito de alteração da base geográfica do Distrito Federal. Pensamos que não tinha tal alcance, enquanto êle fôsse sede do govêrno federal. Propugnamos por êsse ponto de vista porque a Constituição federal de 1891 só se referiu a limites, relativamente ao Distrito Federal, e jamais à alteração da base geográfica, como fêz com os Estados. Depois, porque como capital deve permanecer em situação inalterável até a mudança dela e a elevação dêle a Estado. Com referência à Constituição de 1934, cabem as mesmas considerações, tendo em vista o art. 5.º, ns. 16 e 19, letra "b". Já pela Constituição de 1937 podia ser feita qualquer alteração pelo govêrno federal, como se verifica da simples leitura do art. 7.º.

Em face da nova Constituição brasileira de 1946, ora vigente, quer-nos parecer não ser possível, também, como sustentamos em face das Constituições de 91 e 34, qualquer alteração da sua base geográfica. Isso pelas razões dadas ao considerarmos o assunto diante da Constituição de 1891 e mais pela circunstância de se não achar o Distrito Federal incluído no texto nem do art. 2.º nem do art. 3.º da Constituição, que tratam justamente da alteração da base geográfica, seja dos Estados, seja dos Territórios. Observe-se, no art. 1.º se havia dito que a Federação compreendia Estados, Territórios e Distrito Federal e nos dois artigos citados, que se lhe sucedem imediatamente, só se prevê a alteração da base geográfica de dois dêsses integrantes da Federação, Estados e Territórios, nada se falando quanto ao Distrito Federal. Portanto, é de concluir-se que, com referência a êste, pretendeu a Constituição mantivesse a mesma base geográfica, para servir de capital do país, o atual enquanto se não transforme em Estado, e o futuro durante o tempo em que permaneça como sede do govêrno.

6. *Territórios* — A Constituição do Império não previu os Territórios. Para ela só existiam Províncias. A Constituição de 1891 teve igual procedimento. Só considerou as antigas Províncias imperiais, transformadas em Estados federados.

O primeiro Território brasileiro foi o do Acre, outrora ocupado pelos bolivianos. Quando do reconhecimento pela Bolívia, de que êsse espaço territorial era do Brasil, pretendeu o Amazonas se integrasse no seu território. E isso sob a alegação de que tôdas as terras adiante

do Estado do Amazonas eram dêle, uma vez pertencessem ao Brasil, mesmo porque o Brasil não poderia ocupar outras regiões além das que possuía, visto que abrira mão da guerra de conquista, por texto expresso da Constituição republicana. O Acre não foi entregue ao Amazonas entretanto, mas erigido em Território, com administração direta do governo federal. Tal se fêz ponderando-se que, se, pelos arts. 88 e 34, n. 11, da Constituição de 1891, o Brasil jamais haveria terras em virtude de conquista, podia no entanto, obtê-las em virtude de tratados, conforme dispunham os seus arts. 34, n. 12, e 48, n. 16.

Aliás, a Constituição de 1891 admitira a possibilidade da federalização de territórios estaduais, no art. 34, n. 34, quando estabeleceu cumprir ao Congresso Nacional, privativamente, submeter a legislação especial os pontos do território da República necessários à fundação de arsenais ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal. Portanto, considerara a Constituição de 1891 a federalização de zonas pertencentes aos Estados federados dentro da base geográfica do Brasil, por motivos de interêsse nacional. Se essas porções territoriais poderiam ser federalizadas dentro da circunscrição estadual, com maior razão seria lícito erigir-se em Territórios circunscrições especiais de outros Estados soberanos que passassem para o Brasil, através de acordos, ou, mesmo, porções de terra pertencentes ao Brasil, que, por circunstâncias especiais, se achassem no domínio de terceiros, e, por isso, na ocasião da proclamação da República não integravam a Federação. Daí poderem ser havidos, ao depois, como Territórios sujeitos à administração da União e não como parte de Estados federados.

A existência de Territórios ao lado dos Estados numa Federação não constituiu novidade do direito brasileiro. Lembrou-se mesmo o exemplo americano e a criação de Territórios naquela República, como sejam as hipóteses da compra da Luisiana e Flórida e de cessão da Geórgia. Por isso, concluiu-se que, como Estado soberano, o Brasil podia adquirir novos Territórios e administrá-los nos têrmos legais, conforme disposição do Congresso Nacional. A elevação do Território em Estado ou a anexação de um em outro se daria na forma da lei.

Nos Estados Unidos, a elevação do Território se processa da seguinte maneira: o povo da região solicita essa providência; concordando o Congresso, prescreve a elaboração da lei básica, na qual se regula o processo a ser observado para essa elevação; apresentados os trabalhos da Constituinte local, que atuou nos moldes determinados pelo Congresso, êste declara o Território elevado à categoria de Estado e como tal incorporado na Federação, em igualdade de direitos e deveres com os outros já federados. E' possível fazer-se a solicitação instruída com todos êsses elementos, confeccionados de forma análoga e nos têrmos exigidos por leis anteriores referentes à criação de outros Estados federados, e, então, se nada tiver que opor, o Congresso aprova tudo e reconhece o novo Estado.

Já a Constituição de 1934 dispôs sôbre os Territórios, no seu art. 1.º, e a aquisição de novos por título legítimo, bem como a elevação dêles em Estados, nos termos do art. 16. Não cogitou, entretanto, da anexação em um dos Estados existentes, nem em que condições em face dos outros seria erigido em Estado. Parece que os Territórios não podiam integrar-se em outro Estado senão depois de, por lei federal, ter sido elevado àquela categoria, quando então como Estado resolveria a anexação, nos termos do art. 14. A ereção de Território em Estado cumpria fôsse feita em condições de igualdade aos já existentes, porque em tôdas as federações americanas não se faz qualquer distinção entre os seus membros, sendo que tal princípio, de certo modo, se achava expresso na Constituição de 1934, nos arts. 17, n. 1, e 18. Os habitantes dos Territórios não são chamados a pronunciar-se sôbre a elevação dêles à categoria de Estados, senão quando a lei especial assim preceituar. Com referência ao Acre, a Constituição de 34 prescreveu de forma especial, no art. 5.º das Disposições Transitórias e no art. 16 de seu corpo regulou a sua administração.

Também a Constituição de 1937 prevê os Territórios, no art. 3.º, e a aquisição de novos pelos princípios do direito internacional, no seu art. 4.º. Não cogitou, entretanto, da anexação dêles em um dos Estados existentes, nem da sua transformação em Estado, o que certamente era desnecessário, porque admitia, como salientamos, a possibilidade de a União criar Territórios, por desmembramento de Estados federados, como a transformação de Estados em Territórios, por falta de capacidade financeira, consoante os arts. 6.º e parág. único do art. 8.º. A lei ordinária regulamentaria, conseqüentemente, também a elevação de Territórios a Estados.

A Constituição de 1946 considerou a figura jurídica do Território como elemento integrante da Federação, no art. 1.º, § 1.º. Não obstante, nada disse sôbre a aquisição de novos, mas dispôs como fazer-se o desmembramento dos Territórios e isso, naturalmente, dos existentes, uma vez, repetimos, só sôbre êles regulou. Assim previu a sua elevação a Estado ou a anexação no a que pertencera, nos termos expressos do art. 3.º. Determinou, mesmo, a volta, de alguns Territórios aos Estados de que foram desmembrados, no art. 8.º das Disposições Transitórias, como as condições de elevação do Acre a Estado, no art. 9.º, também, das referidas Disposições Transitórias.

A lei especial, a que se refere o art. 3.º, da Constituição brasileira, sôbre a mudança da situação política e jurídica do Território, salvo a do Acre, que tem situação própria, é federal. Essa lei, entretanto, não pode atingir o Território do Acre, pela razão justamente de estar sujeito, como observado, a regulamentação peculiar, sob pena de violação ou burla do texto referido. A anexação do Território só pode ser ao Estado a que pertencera, jamais a outro Estado. Afóra essa hipótese, a sua transformação jurídica será para elevá-lo à posição de novo Estado da Federação. Tôdas essas medidas, constantes dos diferentes textos citados, parecem demonstrar a orientação da Constituição de 1946, de abolir os Territórios e evitar a formação de

novos, reduzindo a Federação Brasileira simplesmente a Estados e mais o Distrito Federal. Seguiu, na verdade, *data venia*, orientação contrária à realidade brasileira, como observado, que mais aconselharia tivesse a nossa Federação, além dos Estados federados que a definem, com autonomia constitucional e governamental, também Províncias descentralizadas e Territórios administrados diretamente pelo governo nacional. As prerrogativas políticas ou administrativas de cada uma dessas entidades deviam variar em função da capacidade cívica da sua população e das possibilidades sociais, econômicas e financeiras das respectivas regiões, em atenção, enfim, do nível de civilização e cultura já atingido.

E' de indagar-se se pode o Estado ceder parte da sua base geográfica à União, para constituir Território, já que, salvo a Constituição de 1937, ela não pode alterar essa base geográfica do Estado para qualquer efeito. Os comentadores dão solução afirmativa a essa dúvida. Alguns entendem que a cessão se fará nos termos das Constituições estaduais respectivas; e outros desde que respeitadas as disposições do art. 2.º da Constituição federal. Ao nosso ver, *data venia*, isso não deve ocorrer. Os autores que sustentam tal possibilidade estão em confusão, como se verifica pelos argumentos por eles aduzidos em prol da tese que preconizam. Os Estados federados podem ceder à União o seu domínio patrimonial sôbre terras localizadas nos respectivos Estados, ou mesmo em outros, que passarão a federais. Mas essa providência se não confunde com cessão de parte da sua base física, na maioria das vêzes, constituída por propriedades de particulares. Aquela transferência de propriedade privada do poder público se efetiva nos termos da Constituição estadual e leis ordinárias. A impossibilidade de ceder parte de sua base geográfica se compreende em face do princípio que rege as federações americanas contrário à mobilidade das fronteiras estaduais, pelo qual os Estados ocupam espaço definido e resguardado contra interferência da União. Tal independência desapareceria se esta pudesse forçá-los a ceder-lhes zonas para formação de Territórios com os elementos de superioridade que desfruta em face dêles, com as prerrogativas, enfim, de Estado soberano. Ademais, não foi prevista essa hipótese pela Constituição que expressamente consigna os casos de alteração da base geográfica dos Estados. Afinal, o histórico do art. 3.º, combinado com o art. 6.º e outros das Disposições Transitórias a respeito dos Territórios mostram bem o objetivo dos constituintes de acabar com êstes últimos, não permitindo, portanto, a formação dêles em virtude do desmembramento dos Estados e, com maior razão, não admitindo a transformação de Estado em Território.

Do mesmo modo que se cogita da possibilidade de ceder o Estado parte da sua base física à União, é de perquirir-se se a União pode ceder parte do seu território a êle.

A resposta será pela afirmativa ou negativa, conforme fôr colocado o problema. Se êsse território diz respeito à propriedade patrimonial da União, a qual transfere ao Estado o seu domínio privado, nada há que objetar. Êle constituirá domínio patrimonial estadual em

parte integrante da base física do Estado, quando localizado nos seus limites. Se situado em outro Estado, teremos então um dos Estados da Federação proprietário de imóvel em outro, em virtude da transferência que lhe fôra feita de propriedade privada federal. E se realizará respeitadas as respectivas legislações federal e estadual e o princípio constitucional da igualdade de tratamento devido aos Estados federados. Se disser respeito à passagem de Território, como base geográfica integrante da União, independente dos Estados e Distrito Federal, isso só será possível com o desaparecimento dêle e a sua transformação em Estado, nos termos do art. 3.º da Constituição, completado por lei especial.

Afinal, é de examinar-se se pode haver incorporação de Territórios à União ou aos Estados federados que venham aumentar a base geográfica da União ou dos Estados; territórios êsses que pertençam a outros Estados soberanos, ou não pertençam a ninguém.

Quanto à União, já dissemos, as Constituições de 1891 e 1946 nada dispuseram a respeito, e concluimos, então, que dessa ausência de disposições se pode sustentar que nada impede venham a obter nova incorporação de espaço estatal, nos termos já opinados, sendo de notar que as Constituições de 1934 e 1937 até previram essa circunstância, como anteriormente exposto.

E' de saber se êsses territórios, quando se integram como base geográfica da União, deve ser na situação jurídica de simples Territórios, administrados pelo govêrno federal, ou podem ser como novos Estados desde logo, enquadrados na Federação como seus Estados membros sem passarem pela posição de Territórios. Em virtude das razões expostas, parece que pelas Constituições de 1934 e 1937 não é possível a última hipótese; mas o mesmo não acontece em face das Constituições de 1891 e 1946. Conforme tivemos oportunidade de salientar, a elevação de Território a Estado se processa nos termos previstos nas Constituições, completados por lei ordinária especial.

Quanto aos Estados federados, parece que as Constituições de 1934 e 1937, tendo previsto a admissão da União e silenciado com referência aos Estados, excluíram êstes últimos. Nada dizendo a respeito as Constituições de 1891 e 1946 admitiram tal possibilidade, e isso seria compreensível com referência a terras dos países limítrofes, desde que a União, nos acordos internacionais entabulados, resolvesse se integrasse no território nacional certa zona, como parte de dado Estado da Federação.

Uma vez os Territórios sejam transformados em Estados, têm situação análoga aos outros já existentes na federação brasileira, e, consequentemente, a intervenção federal se regerá pelos artigos especiais da Constituição, relativos à intervenção federal nos Estados. A incidência dos impostos passa logo a ser federal, estadual ou municipal. Só se poderá alterar a base geográfica do novo Estado segundo os termos previstos para tal objetivo na Constituição. A eleição de senadores federais se fará em igual número e de deputados na proporcionalidade, conforme regular a Constituição federal a respeito, com referência aos outros Estados. Todos os poderes, enfim, que não foram

conferidos à União, lhes cabem no seu espaço geográfico, no exercício da autonomia política que passam a desfrutar, bem como se acham sujeitos às vedações estabelecidas com referência aos Estados federados em geral. Incumbem-lhes, em conclusão, todos os direitos e deveres que são da alçada dêsses Estados federados.