

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA DIVISÃO ESPACIAL DO PODER

MARCIA WEBER LOTTO RIBEIRO¹

RESUMO

Objetiva-se demonstrar através deste trabalho as regras constitucionais que regem a divisão espacial do poder, ou seja, como é esquematizada a organização político-administrativa do Estado brasileiro. O tema abarca estudos sobre a Federação, os entes federativos (União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal, Territórios) e a repartição de competências entre eles, cujas regras são delineadas pelo texto constitucional. Também será abordada a figura da Capital Federal e as hipóteses de formação de Estados-Membros e Municípios.

Palavras-chave: divisão do poder, organização político-administrativa, Constituição Federal

¹ Procuradora Nível V do Município de Diadema, Professora do Curso de Direito da UNIANHANGUERA, Especialista em Direito do Trabalho, Especialista e Mestre em Direito Constitucional

SUMÁRIO

1. FEDERAÇÃO BRASILEIRA	03
2. UNIÃO	05
3. ESTADOS-MEMBROS	06
3.1. FORMAÇÃO DSO ESTADOS-MEMBROS	07
4. MUNICÍPIOS	08
4.1. FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	09
5. DISTRITO FEDERAL	09
5.1. CAPITAL FEDERAL	10
6. TERRITÓRIOS	11
7. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	12
8. CONCLUSÃO	13
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

1. FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O objeto de estudo da divisão especial do poder é a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

O próprio nome de nosso País já indica a forma de governo e a forma de Estado adotadas, respectivamente, República e Federação.

Nossa análise começa neste ponto, ou seja, na forma de Estado, pois a partir dela é que se estabelece a organização político-administrativa.

De acordo com Pedro Lenza (2013, pp. 450-451), toda Federação, para se caracterizar como tal, apresenta algumas características básicas, tais sejam: descentralização política; repartição de competências; Constituição rígida como base jurídica; inexistência do direito de secessão (indissolubilidade do vínculo federativo); soberania do Estado Federal (um dos fundamentos da República); possibilidade de intervenção (em situações de crise); auto-organização dos Estados-membros (elaboração das constituições estaduais); órgão representativo dos Estados-membros (Senado Federal); órgão guardião da Constituição (Supremo Tribunal Federal) e repartição de receitas.

A Federação brasileira se instaura com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1989 e se consolida com a Constituição Republicana de 1891².

Todas as demais Constituições mantiveram a forma federativa de Estado, todavia, os constitucionalistas são unânimes em criticar o federalismo da Constituição de 1967/ Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

José Afonso da Silva (2009, p. 103) utiliza a expressão “federalismo nominal”. Já Pedro Lenza (2013, p. 451), invocando Leda Pereira Mota e Celso Spitzcovsky, cita a expressão “Federação de fachada”.

Por sua vez, o art. 1º da Constituição vigente reza que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, enquanto que o art. 18 estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

² “Art. 1º. A nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regimen representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1989, e constitui-se, por união perpetua e indissolúvel da suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brazil”.

A exegese dos dispositivos parece, em princípio, que há uma dissonância entre eles, todavia, José Afonso da Silva (2000, pp. 471-472), esclarece que:

“... a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, como se vê do art. 18, a *União*, os *Estados*, o *Distrito Federal* e os *Municípios*. A Constituição aí quis destacar as entidades que integram a estrutura federativa brasileira: os *componentes do nosso Estado Federal*. Merece reparo dizer que é a organização político-administrativa que compreende tais entidades, como se houvesse alguma diferença entre o que aqui se estabelece e o que se declarou no art. 1º. Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela *união indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque a *união indissolúvel* (embora com inicial minúscula) do art. 1º é a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18. Repetição inútil, mas que não houve jeito de evitar, tal o apego à tradição formal de fazer constar do art. 1º essa cláusula que vem de constituições anteriores, sem levar em conta que a metodologia da Constituição de 1988 não comporta tal apego destituído de sentido. Enfim, temos aí destacados os componentes da nossa República Federativa: (a) União; (b) Estados; (c) Distrito Federal; e (d) Municípios...”

Concluindo essas considerações iniciais não podemos nos olvidar de citar a existência de vedações constitucionais de natureza federativa, taxadas no art. 19.

Nesse contexto, não é permitido à União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- a) estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança,³ ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público⁴;
- b) recusar fé aos documentos públicos⁵;
- c) criar distinções entre brasileiros⁶ ou preferências entre si⁷.

³ O Brasil é um País laico, haja vista a total separação entre Estado e Igreja, inexistindo religião oficial. Por outro lado, não é um País ateu, porque invoca a proteção divina no preâmbulo do texto constitucional: “...promulgamos, *sob a proteção de deus*, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

Anote-se que todas as Constituições brasileiras, com exceção das de 1891 e 1937, fizeram menção à proteção de Deus., senão vejamos: 1824 – “por Graça de Deus” e “em nome da Santíssima Trindade”; 1934 – “pondo a nossa confiança em Deus”; 1946 – “sob a proteção de Deus” e 1967 – “invocando a proteção de Deus”.

⁴ Como exemplo de interesse público podemos citar a interdição de logradouros públicos para realização de eventos religiosos.

⁵ Os documentos públicos têm credibilidade e fazem prova formal e material.

⁶ Enfatiza o princípio da igualdade consagrado no *caput* do art. 5º, e é denominado princípio da isonomia federativa.

⁷ Decorrente desse princípio, temos a regra de imunidade tributária do art. 150, inc. VI, alínea “a” que veda aos entes federativos a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros. A imunidade tributária recíproca robustece o cerne da Federação, baseada na divisão de poderes e repartição de competências.

2. UNIÃO

A União é entidade federativa autônoma, pessoa jurídica de direito público interno. A União age em nome próprio e em nome da Federação. Nesta última situação mantém relações internacionais com os outros países. Nesse sentido Pedro Lenza (2013, p. 457) aduz que a União possui “dupla personalidade”.

Também temos que pensar que tal postura se coaduna com o sistema presidencialista de governo adotado no Brasil, onde o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

A atividade internacional da União consiste em manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional⁸; permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente⁹ (art. 21, incs. I a IV).

Não devemos confundir União com Estado Federal. Sobre a questão trazemos à colação os ensinamentos de José Afonso da Silva (2000, p. 493):

“A *União* é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (ela é unidade federativa, mas não é entidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas de soberania do Estado brasileiro. *Estado federal*, com o nome de República Federativa do Brasil, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito público internacional”.

Por outro prisma, o art. 43, *caput*, permite que a União, para efeitos administrativos, articule sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.

Os incentivos regionais poderão compreender, entre outras benesses, a igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder Público; juros favorecidos; isenções, reduções e diferimentos temporários de tributos federais.

⁸ O Decreto n° 6.703, de 18 de dezembro de 2008 aprova a Estratégia Nacional de Defesa.

⁹ A Lei Complementar n° 90, de 01 de outubro de 1997, regulamenta o inciso IV e determina os casos em que Forças Estrangeiras possam transitar pelo Território Nacional ou nele permanecer temporariamente.

Como exemplos, podemos citar: a SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, com sede em Belém - PA (instituída pela Lei Complementar n° 124/2007) e SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste com sede em Recife – PE (instituída pela Lei Complementar n° 125/2007), ambas de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônomas, integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, vinculadas ao Ministério da Integração Nacional.

3. ESTADOS-MEMBROS

Os Estados-membros são dotados de autonomia que pode ser evidenciada em razão da capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Segundo Alexandre de Moraes (2012, pp. 291-292), a auto-organização se expressa pela possibilidade de edição de constituições estaduais (fulcrada no Poder Constituinte derivado-decorrente¹⁰) e pela criação de sua legislação com fundamento no art. 25 *caput*, desde que observem os princípios constitucionais sensíveis, os princípios federais extensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos.

Os princípios constitucionais sensíveis são enumerados no inc. VII, do art. 24 e sua inobservância é motivo para intervenção federal. São eles: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos a pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública direta e indireta.

Os princípios federais extensíveis são normais comuns a todos os entes federativos de observância obrigatória na organização estatal.

Já os princípios constitucionais estabelecidos são normas de competência e de organização preordenação que devem ser seguidos pelos Estados-membros na sua auto-organização.

O autogoverno consiste na escolha, pelo povo, dos representantes nos Poderes Legislativo (deputados estaduais) e Executivo (governador e vice-governador).

¹⁰ O Poder Constituinte se divide em originário e derivado. Este por sua vez, se biparte em: reformador e decorrente.

Por fim, a autoadministração é exercida nas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas pela Lei Maior.

Os Estados-membros, por força do art. 25, §3º, estão autorizados a instituir através de lei complementar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formadas por agrupamentos de Municípios limítrofes, tendo por escopo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Alexandre de Moraes (2012, p. 295), define os conceitos supracitados:

“As *regiões metropolitanas* são conjuntos de Municípios limítrofes, com certa continuidade urbana, que se reúnem em torno de um município-polo, também denominado município-mãe. *Microrregiões* também constituem-se por municípios limítrofes, que apresentam características homogêneas e problemas em comum, mas que não se encontram ligados por certa continuidade urbana. Será estabelecido um município-sede. Por fim, *aglomerados urbanos* são áreas urbanas de municípios limítrofes, sem um pólo, ou mesmo uma sede. Caracterizam-se pela grande densidade demográfica e continuidade urbana”.

3.1. FORMAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS

A divisão político-administrativa interna da Federação brasileira pode ser alterada consoante permissivo contido no §3º, do art. 18, *in verbis*:

“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”.

Dessa forma o ordenamento jurídico nacional contempla quatro hipóteses de alteração dos espaços internos: a incorporação (fusão), a subdivisão (cisão), o desmembramento-anexação e o desmembramento-formação.

A incorporação ou fusão resulta da união de dois ou mais Estados que perdem suas personalidades jurídicas primitivas dando surgimento a um novo Estado. Nesta hipótese deve haver um plebiscito separado em cada um dos Estados que pretendam a incorporação.

Na subdivisão ou cisão, o Estado se divide criando novos Estados-membros com personalidades jurídicas distintas, extinguindo-se o originário. Neste caso todos os eleitores do Estado devem participar do plebiscito.

Por sua vez o desmembramento consiste em separar o Estado primitivo, em duas ou mais partes, sem que ele deixe de existir. Na prática podemos dizer que ele perde parte de seu território e a respectiva população.

A parte desmembrada pode se anexar a outro Estado, sendo que não é criado um novo ente federativo, havendo somente a alteração dos limites dos territórios estaduais. É o chamado desmembramento-anexação.

Por outro lado, a parte desmembrada pode passar a constituir um novo Estado, ou formar um Território Federal, configurando o desmembramento-formação. Como exemplo, citamos o Estado do Tocantins, criado pelo art. 13 do ADCT.

Também houve a pretensão de desmembrar o Estado do Pará em mais dois Estados: Carajás e Tapajós. Todavia, através de plebiscito realizado em 11 de dezembro de 2011, a maioria do eleitorado paraense opinou pela manutenção do Estado do Pará forma original.

4. MUNICÍPIOS

Os Municípios, a exemplo dos Estados-membros, também apresentam a figura da tríplice capacidade: auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

O Município auto-organiza-se com a edição da Lei Orgânica Municipal e leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores e autoadministra-se no exercício de competências administrativas, tributárias e legislativas definidas pela Constituição Federal.

Paulo Branco e Gilmar Mendes (2013, p. 798) apresentam as críticas acerca da afirmativa que os Municípios gozam de *status* de entes federativos:

“Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos pólos da lide”.

Na mesma linha já preconizava José Afonso da Silva (2000, p. 475):

“A Constituição brasileira consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’. *Data vênia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao

conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados”.

4.1. FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A formação de novos Municípios está prevista no §4º, do art. 18, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996:

“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 lei¹¹”.

Alexandre de Moraes (2012, p. 312) ao comentar a falta de regulamentação da regra constitucional relata que:

“o STF declarou a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade de diversas leis criadoras de Municípios, devidamente instituídos há alguns anos, reconhecendo a mora do Congresso Nacional e estipulando o prazo, ora de 18, ora de 24 meses para que *adote todas as providências legislativas ao cumprimento da referida norma constitucional*, preservando, dessa forma, a segurança jurídica”.

Como a inércia legislativa continuou foi editada a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, que acrescentou o art. 96 ao ADCT, com a seguinte redação:

“Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”.

Havendo a criação de um novo Município, dever-se-á aguardar o próximo pleito eleitoral para eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores. Inteligência do art. 29, inc. I, segundo o qual, as eleições municipais são realizadas de forma simultânea em todo o país.

5. DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal também é um ente federativo autônomo, pois apresenta capacidade de auto-organização (edição de Lei Orgânica e leis distritais), autogoverno (eleição direta de governador, vice-governador e deputados distritais) e autoadministração

¹¹ A Lei nº 10.521, de 18 de setembro de 2002, assegura a instalação de Municípios criados por Lei Estadual.

(exercício de competências administrativas, legislativas e tributárias), mas lhe é vedado subdividir-se em Municípios (art. 32).

Trata-se de uma figura híbrida, porque não é um Estado-membro, nem um Município, todavia apresenta praticamente todas as competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (art. 32 §1º e art. 147).

A exceção consta no art. 22, inc. XVII, que atribui à União competência exclusiva para legislar sobre a organização judiciária do Ministério Público do Distrito Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012).

5.1 CAPITAL FEDERAL

A Constituição Federal prevê em seu art. 18, §1º, que Brasília é a Capital Federal. Essa redação inovou a ordem constitucional, pois até então o Distrito Federal era considerado a Capital, conforme podemos observar no quadro abaixo:

CONSTITUIÇÃO	ARTIGO
CF/37	“Art.7º. O atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será administrado pela União”.
CF/46	“Art.1º, §2º. O Distrito Federal é a Capital da União”.
CF/67	“Art.2º. O Distrito Federal é a Capital da União”.
EC/69	“Art.2º. O Distrito Federal é a capital da União”.

Dessa forma, de acordo com a nova ordem constitucional, podemos afirmar que o Distrito Federal é um ente federativo que engloba a Capital Federal.

Para melhor intelecção invocamos o escólio de José Afonso da Silva (2000, p. 472):

“Brasília, assuma uma posição jurídica específica no conceito brasileiro de cidade. Brasília é *civitas civitatum*, na medida em que é cidade-centro, pólo irradiante, de onde partem, aos governados, as decisões mais graves, e onde acontecem os fatos decisivos para os destinos do País. Ms não s encaixa no conceito geral de cidades, porque não é sede de Município. É *civita* e *polis*, enquanto modo de habitar de sede do Governo Federal”.

A pretensão de que a Capital fosse erigida no centro do País, foi registrada no art.3º, da primeira Constituição Republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891:

“Art. 3º. Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 kilometros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nella estabelecer-se a futura Capital Federal. Effectuada a mudança de capital, o actual Distrito Federal passará a constituir um Estado”.

6. TERRITÓRIOS

De acordo com o art. 18, §2º, “os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar”.

Alexandre de Moraes (2012, p. 307) pondera que os territórios “não são componentes do Estado Federal, pois constituem simples descentralizações administrativas-territoriais da própria União, e conseqüentemente receberam da Constituição tratamento compatível com sua natureza”.

Atualmente não existem Territórios na República Federativa do Brasil. De acordo com o art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, os Territórios do Amapá e de Roraima foram transformados em Estados Federados. Já o Território de Fernando de Noronha foi extinto e sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco (art. 15 do ADCT)¹².

Em que pese tal fato o art. 18, §3º, da Carta Magna, possibilita de criação de novos Territórios e, para tal finalidade, o art. 12 do ADCT previu a criação de uma Comissão de Estudos Territoriais que apresentaria “estudos sobre o território nacional e ante-projetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução”.

Complementando o tema, anotamos que outrora também existia o Território de Rondônia, que foi transformado em Estado por força da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 38, de 12 de junho de 2002, inseriu o art. 89 no ADCT, o qual foi alterado pela Emenda Constitucional nº 60, para determinar que os integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do extinto Território de Rondônia, que lá prestavam serviços quando da transformação em Estado e os funcionários

¹² O art. 96 da Constituição Estadual de Pernambuco reza que o “o Arquipélago de Fernando de Noronha constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, sob a forma de Distrito Estadual, dotado de estatuto próprio, com autonomia administrativa e financeira”. Já o parágrafo único do art. 1º, da Lei estadual pernambucana nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995, caracteriza o Distrito Estadual de Fernando de Noronha como uma “entidade autárquica integrante do Poder Executivo Estadual, exercendo, sobre toda a extensão da área territorial do Arquipélago de Fernando de Noronha, jurisdição plena atribuída às competências estadual e municipal, bem como os poderes administrativos e de polícia próprios de ente público”.

estaduais admitidos até 15 de março de 1987 (data da posse do primeiro Governador eleito), constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal.

7. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Conforme já verificamos os entes federativos são dotados de autonomia, a qual pressupõe a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

De acordo com Paulo Branco e Gilmar Mendes (2013, p. 781):

“Como no Estado Federal há de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos. A repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim”.

Segundo José Afonso da Silva (2000, p. 479) “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”.

E complementa: “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

A regra precípua que dita as diretrizes da repartição de competências é o princípio da predominância de interesses.

Assim, compete à União as matérias de predominância de interesse geral; aos Estados as de predominância de interesse regional; aos Municípios os assuntos de interesse local e ao Distrito Federal a cumulação de matérias de interesse regional e local.

Alexandre de Moraes (2012, p. 315), em didática exposição, anota:

“O legislador constituinte, adotando o referido princípio, estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas:

1. Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa:
 - União – Poderes enumerados (CF, arts. 21 e 22)
 - Estados – Poderes remanescentes (CF, art. 25, §1º)
 - Município – Poderes enumerados (CF, art. 30)
 - Distrito Federal – Estados + Municípios (CF, art. 32, §1º)
2. Possibilidade de delegação (CF, art. 22, parágrafo único) – Lei complementar federal poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União.
3. Áreas comuns de atuação administrativa paralela (CF, art. 23)
4. Áreas de atuação legislativa concorrentes (CF, art. 24)”

As regras expostas denotam que no Brasil predomina o modelo horizontal de repartição de competências de acordo com os arts. 21, 22, 23, 25 e 30. Contudo, também encontramos o modelo vertical exemplificado no art. 24 (competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal).

De acordo com Pedro Lenza (2013, p. 484):

“No modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos. Cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica”.

.....
 “No modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.

Em se tratando de competência legislativa, normalmente a União fica com normas gerais e princípios, enquanto os Estados, completando-as, legislam para atender as suas peculiaridades locais”.

Complementando invocamos Paulo Branco e Gilmar Mendes (2013, pp. 782-783):

“Na repartição horizontal não se admite concorrência de competências entre os entes federados. Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados-membros, deixando o que restar para a União.

Na repartição vertical de competências realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros. Essa técnica, no que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros aperfeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio legislativo entre União e Estados-membros”.

8. CONCLUSÃO

Como vimos estudar a divisão espacial do poder significa analisar os preceitos constitucionais que normatizam a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Todos os entes que compõem o Estado Federal brasileiro são dotados de autonomia, caracterizada pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

A União exerce um papel duplo porque atua na esfera interna e ora representa o País perante as comunidades de Direito Internacional.

Os Estados e os Municípios tem competências e atribuições definidas e distintas, todavia, o Distrito Federal se apresenta como um ente federativo híbrido, mesclando competências e atribuições municipais e estaduais.

Registramos ainda que a divisão territorial interna não é estática, haja vista que o texto constitucional permite a criação de novos estados e Municípios, desde que respeitados os requisitos legais.

Por fim, a repartição de competências entre os entes federativos é embasada no princípio da predominância de interesses e se assenta, predominantemente, no modelo horizontal, embora nos casos de competência concorrente seja possível visualizar o modelo vertical.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 04 ago. 2014.

JURISPRUDÊNCIA DO STF disponível em <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em 04 ago. 2014

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17 ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28 ed., São Paulo: Atlas, 2012.

PUCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17 ed., São Paulo: Malheiros, 2000.