

ENTES FEDERATIVOS

A União

A União possui dupla personalidade:

- Internamente caracteriza-se por ser uma pessoa jurídica de direito público, componente da federação, dotada de autonomia política, legislativa, administrativa e organizacional.
- Externamente caracteriza-se por ser a representante da República Federativa do Brasil, que compreende todos os entes federativos, em assuntos de direito internacional.

Podemos definir a União como sendo uma ordem central que se forma a partir da reunião dos entes federativos em torno do Pacto Federativo.

Territórios Federais

Art. 18, CF. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

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

Não existe hoje, na prática, nenhum território federal, mas a Constituição não veda sua existência. Antes da Constituição Federal de 1988 existiam três territórios federais no Brasil: Amapá, Roraima e Fernando de Noronha. Fernando de Noronha foi incorporado ao estado de Pernambuco, e Amapá e Roraima tornaram-se estados autônomos.

Os territórios federais não são entes federativos. Sua administração é vinculada à União e, por isso, não têm autonomia de governo. Dessa forma, o governante do território federal é escolhido pelo Presidente da República.

Competências da União

As **competências materiais exclusivas** da União encontram-se disciplinadas no **art. 21 da Constituição Federal**, enquanto as competências concorrentes encontram-se no **art. 23**, sendo indispensável a leitura. As **competências legislativas exclusivas** da União encontram-se disciplinadas, por sua vez, no **art. 22 da CF**, e as competências concorrentes com outros entes federativos no **art. 24 da CF**. Vale também a leitura para melhor entendimento.

Estados-Membros

Os Estados-Membros são a segunda esfera de soberania na República Federativa do Brasil. Diferentemente da União, são apenas pessoas jurídicas de direito público interno, não possuindo representação no plano do direito internacional. Uma vez que é pessoa jurídica de direito público interno, possui autonomia organizacional, de governo, legislativa e administrativa. A capacidade organizacional encontra-se prevista no art. 25 da Constituição Federal:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Dessa forma, a carta maior confere aos Estados-Membros o direito de se organizar de acordo com as suas próprias Constituições, sempre dentro dos limites de competência estabelecidos pela Constituição Federal.

A autonomia de governo, por sua vez, encontra-se enunciada no art. 28 da CF:

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

Deixa claro, portanto, que os Estados têm um núcleo próprio de governo, atendendo às peculiaridades administrativas e gerenciais de cada um dos membros federativos.

Quanto à capacidade legislativa, é importante chamar a atenção para a **capacidade legislativa residual** dos Estados, que se encontra disciplinada no art. 25, §1º da Constituição Federal:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição

Assim, cabe aos Estados legislar sempre que não lhes seja vedada a competência acerca do assunto. Quando for competência exclusiva da União, por exemplo, não poderá legislar, mas em se tratando de matéria concorrente, sempre caberá a legislatura estadual enquanto a lei federal for omissa. A competência **concorrente** encontra-se disciplinada no art. 24 da CF, e trata de competências que são em parte da União, em parte do Estado.

A **capacidade de administração**, por sua vez, diz respeito à autonomia do estado em gerir, sendo característico de sua própria natureza de ente federativo. Suas leis delinearão o seu funcionamento.

Criação de novos Estados

Embora seja vedada a secessão, a eventual criação de novos estados é prevista em nossa Constituição Federal.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

§3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Dessa forma, novos estados podem se formar por:

- **Incorporação (fusão):** ocorre quando dois estados ou mais se unem para formar um só. (Estado A + Estado B = Estado C)
- **Subdivisão:** ocorre quando um estado originário se divide em outros estados. (Estado A = Estado B + Estado C)
- **Desmembramento:** ocorre quando uma parte do estado originário se divide, surgindo um novo estado, sem que se elimine o original. (Estado A = Estado A + Estado B)

Recentemente, houve uma proposta de desmembramento do estado do Pará em outros três estados, segundo a qual restaria o Pará, e passariam a existir dois novos estados-membros, o estado de Carajás e o Estado de Tapajós. A medida não obteve sucesso, e manteve-se a estrutura original prevista na Constituição para o estado do Pará.

Importante lembrar que a criação de novos estados depende de lei complementar após plebiscito perante a população interessada na **mudança**.

Municípios

Os municípios possuem, historicamente, grande autonomia política no Brasil. Desde o Império, quando as câmaras municipais detinham grande poder político e de determinação, muitas vezes mais definitivos que os mecanismos e ordens que emanavam dos poderes centrais do Império.

Parte disso resulta do fato de que o município é o ente federativo mais aproximado da população, onde a vida cotidiana acontece, e, por isso, muitas vezes, suas decisões e diretrizes são as que mais impactam a vida dos cidadãos.

Os municípios encontram-se na terceira esfera de soberania, estando, de certa forma, submetidos aos limites do Estado ao qual pertencem, bem como à União, dentro de suas competências. São figuras de direito público interno, e suas capacidades, assim como a dos Estados-Membros, encontram-se enunciadas na Constituição:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

A **capacidade de governo** encontra-se disciplinada nos incisos seguintes do mesmo art. da Constituição, tanto no que tange ao executivo quanto ao legislativo. A **capacidade administrativa** encontra-se explicitada no art. 30, V da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Assim, possui a autonomia para discernir qual o melhor caminho em termos de gestão. No tocante à capacidade legislativa, o município tem suas competências bem delineadas pelo texto Constitucional:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

É certo que os municípios, por estarem mais próximos da população, têm conhecimento dos assuntos de interesse local; por isso cabe a eles a legislação necessária nesse sentido. Quando há omissão da legislação federal e estadual, cabe ao município suplementar o que for necessário. Também cabe a ele instituir e arrecadar os tributos de sua competência, como é o caso do IPTU e ISS, por exemplo. Afinal, a organização do município se dá mediante lei orgânica criada no âmbito do próprio ente federativo, por sua Câmara Municipal.

Criação de novos municípios

A criação de novos municípios encontra-se disciplinada no art. 18, §4º da Constituição Federal, que teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 15/1996:

Art. 18 [...]

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

Dessa forma, há um grande obstáculo à criação, visto que há necessidade de promulgação de **lei complementar federal** para que se possa criar um município por desmembramento ou incorporação.

Distrito Federal

O Distrito Federal é o mais peculiar dos entes federativos, dado que se comporta ora como Estado, ora como Município. Trata-se de uma pessoa jurídica de direito público interno, cujas autonomias se encontram previstas na Constituição Federal. A primeira delas, a **autonomia organizacional**, encontra-se prescrita no art. 32:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Assim, com relação a essa autonomia, aproxima-se de um município, ente federativo regido por leis orgânicas. No entanto, não o é plenamente. Isso pode ser observado nas prescrições referentes ao governo do ente, exercido por um Governador e Vice-Governador, autoridades representativas de Estados-Membros, não de municípios.

Art. 32. [...]

§2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

A autonomia de administração do Distrito Federal é semelhante à dos demais entes federativos, cabendo a ele compreender quais são os organismos de gestão que melhor lhe caibam. No que tange à **capacidade legislativa**, o Distrito Federal acumula tanto as competências dos Estados-Membros como as dos Municípios, visto que tem natureza dúplice.

Peculiaridades do Distrito Federal

A primeira peculiaridade é que ele **não se subdivide em municípios**, sendo ente único. Assim, não existem eleições municipais em Brasília, nem nas cidades satélites, como Taguatinga, Gama, Ceilândia, entre outras. As cidades satélites são **meras divisões administrativas** do Distrito Federal, não são entes federativos municipais.

Ademais, algumas autonomias do Distrito Federal, ainda, são de competência da União, como por exemplo:

- Organização das polícias civis e militares:

Art. 32, CF. [...]

§4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar.

- Organização do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do Distrito Federal:

Art. 21, CF. Compete à União: [...]

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;

- Legislar sobre a organização do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios:

Art. 22, CF. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes.