

Direito Constitucional

Organização Político-Administrativa

1. Introdução

Para entender a organização político-administrativa é preciso ter em mente o artigo 18 da Constituição Federal, que aponta à quem compreende tal organização, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Ainda, a partir da leitura deste dispositivo é possível afirmar que o legislador adotou a forma federativa do Estado e a forma republicana do governo, temas que serão mais aprofundados posteriormente.

2. Formas de Estado

As formas de Estado relaciona-se com o modo de exercício do poder político do território de determinado Estado. Existem dois tipos de forma de Estado: federado e confederado.

O Estado federado é aquele que possui poder político repartido entre diferentes órgãos autônomos, gerando a descentralização política.

IMPORTANTE

Esse modelo nasceu nos Estados Unidos em 1789, que confere às entidades políticas autonomia, sem hierarquia entre elas e sem o reconhecimento do direito de secessão.

Uma característica marcante desse forma de Estado é o não reconhecimento ao direito da secessão, ou seja, não poderão dissolver a unidade dos entes para que seja mantido a soberania do Estado.

Essa forma reconhece, também, o Estado unitário (ou simples) que aponta um único centro de poder, ou seja, caracteriza-se a centralização política em uma unidade de poder. Os Estados unitários podem se dividir em:

- Puro (centralizado): aquele que mantém as competências estatais de maneira centralizada pela unidade que concentra o poder político.
- Descentralizado administrativamente (regional): aquele que as decisões políticas são concentradas no poder central, mas a execução das políticas adotadas será delegada à pessoas ou órgãos.
- Descentralizado administrativa e politicamente: aquele que ocorrerá a descentralização administrativa e política, sendo a política pautada na discricionariedade do ente descentralizado de decidir no caso concreto a mais conveniente ao caso concreto e oportuna atitude a tomar.



No estado unitário a opção de exercer as atribuições de maneira centralizada, ou não, caberá a escolha do poder central, ou seja, e promover a descentralização ou de regredi-la.

Outra forma de organização é chamada de Confederação, caracterizada por ser uma união dissolúvel de Estados soberanos. Nessa modalidade, esses estados celebram um tratado internacional (portanto deverá vigorar as normas de Direito Internacional) e podem até criar um órgão central.

Sua principal característica é a dissolubilidade, ou seja, a qualquer momento o Estado pode se retirar da confederação. Portanto, à eles cabe o direito de secessão.

A Constituição Federal de 1988 adotou a forma de Estado federado, integrado por diferentes centros de poder político: União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Veja:

FEDERAÇÃO	CONFEDERAÇÃO
Constituição	Tratado
Autonomia	Soberania
Vedada a secessão	Direito a secessão

3. Formas de Governo

As formas de governo estão ligadas à forma como se dá a instituição do poder na sociedade e sua relação com o cidadão.

Ela pode ser dividida em: republicana ou monarquista.

A forma republicana nos aponta que os representantes serão eleitos pelo povo, com prazo certo para exercer o poder e devem sempre prestar conta aos seus governados, já que este os representa.

Ao passo que a forma monarquista é totalmente ao contrário. Ela é caracterizada por sua hereditariedade, ou seja, o poder surge devido a linhagem de alguma família, o mandato é vitalício e não há o dever do monarca de prestar conta à população e nem o representá-lo.

Veja:

REPÚBLICA	MONARQUIA
Eletividade	Hereditariedade
Temporalidade	Vitaliciedade
Representatividade Popular	Sem representatividade popular
Dever de prestar contas	Ausência de prestar contas

4. Sistemas de Governo

O conceito de sistemas de governo está relacionado ao modo de cooperação e relacionamento dos Poderes Legislativo e Executivo e de suas funções governamentais. São eles: presidencialismo e o parlamentarismo.

Fala-se em presidencialismo quando houver maior independência entre esses Poderes, já que é um sistema típico de repúblicas. Nele o Presidente da República exerce o Poder Executivo na sua integralidade, ou seja, ele é Chefe de Estado (representa o Estado à outros Estados soberanos), Chefe de Governo (cuida da política interna) e Chefe da Administração Pública. O seu mandato é autônomo e por tempo certo, ou seja, será eleito para exercer essas funções por um período certo e determinado.

Esse sistema também prevê que a relação entre os três poderes é independente e harmônica



No presidencialismo a execução dos planos de governo cabe exclusivamente ao Poder Executivo, ou seja, o Chefe do Executivo irá executar seus planos e mesmo assim lhe será assegurado o direito de permanência no poder até o término de seu mandato.

No parlamentarismo, a situação muda. É um sistema adotado, tipicamente, pela monarquia, porém vem sendo adotado nas repúblicas da Europa. Nessa modalidade de sistema de governo, a relação entre o Poder Executivo e Legislativo têm-se a colaboração de ambos, ou seja, a manutenção do poder de um depende da vontade do outro.

O Chefe do Executivo irá exercer a chefia do Estado e deverá escolher o Primeiro Ministro para exercer a chefia de Governo. O Primeiro Ministro deverá elaborar um plano de governo e o submeter à apreciação do Parlamento e, ele somente permanecerá no poder enquanto o seu plano de governo possuir o apoio

do Parlamento. Portanto, têm-se o Chefe de Estado (Presidente ou Monarca) e o Chefe de Governo (Primeiro Ministro), que é indicado pelo Presidente.

O Legislativo assuma a função político-governamental mais ampla ao passo que o Governo é responsável pelo Parlamento, que dependerá do seu apoio e confiança. O Parlamento é responsável perante o povo, podendo ser dissolvido a qualquer momento em caso de perda de confiança por parte do Governo.

Veja:

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
Independência entre os Poderes	Interdependência entre os Poderes
Mandatos por prazo certo	Mandatos por prazo indeterminado
Responsabilidade do governo perante o povo	Responsabilidade do governo perante o parlamento

5. Regimes de Governo

Existem dois tipos de regimes de governo: democrático e o autocrático.

O regime autocrático é pautado na ideia de que não haverá a participação do povo na escolha dos governantes, elaboração de normas e controle da execução das políticas públicas. Portanto, nesse regime o povo não possui participação bem como as regras e leis são impostas a eles, sem direito de manifestação.

Ao passo que o regime democrático é totalmente ao contrário. Nele o povo possui o poder de participação das normas e na escolha dos titulares de cargos públicos, no controle de ações políticas e até mesmo da produção das normas.

Sendo assim, pode ser chamada de “governo do povo”, pois estes possuem grande liberdade para votar.

Esse tipo de regime pode ser exercido de três formas diferentes: democracia direta, indireta ou representativa e semidireta ou participativa.

Na democracia direta o próprio povo exerce os poderes governamentais, ou seja, eles mesmos elaboram leis, administram e julgam.

Na democracia indireta ou representativa, o povo outorga essas funções de governo aos seus representantes que são eleitos;

Por fim, na democracia semidireta ou participativa, forma adotada pela Constituição Federal de 1988 (CF, art. 1º, §º c.c art. 14), combina a participação direta do povo como o referendo e plebiscito.

6. A Federação da Carta Magna de 1988

A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que ambos os entes federados possuem autonomia, nos termos do art, 1º e 18º da Constituição Federal.

Importante mencionar que o Brasil é formado por uma Federação que adota a desagregação, isso quer dizer que o Estado unitário se descentraliza, instituindo repartição de competências entre entidades federadas autônomas. Esse movimento é chamado de centrífugo, ou seja, o poder emana de dentro para fora.



Também existe a forma de agregação, na qual antigos Estados independentes e soberanos se unem para formarem um único Estado. Nesse caso, ocorrerá a agregação, com movimento centrípeto, ou seja, emana poder de fora para dentro.

Importante mencionar que existem duas formas de federalismo: cooperativo e dual. O modo cooperativo possui a característica de uma divisão não rígida de competência entre a entidade central e os demais entes federados. Ao passo que o

dual é identificado por uma rígida separação das competências entre a entidade central (União) e os demais entes federados.

- União

A União é uma entidade federativa autônoma, é uma pessoa jurídica de direito público interno, com competência administrativas e legislativas. De suma importância a leitura dos artigos 18 à 23 da 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. § 1º Brasília é a Capital Federal. § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçá-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; II –

recusar fé aos documentos públicos;III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Atente-se de que a União não se confunde com o Estado Federal. A União, pessoa jurídica de direito público interno, é uma das entidades que integram a República Federativa, ao passo que o Estado federal brasileiro é pessoa jurídica de direito público internacional. Portanto, a União só representa o Estado federal nos atos de Direito Internacional.

- Estados-membros

Os estados-membros são entes típicos do estado Federal e possuem autonomia para auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração (art. 18, 25 à 28 CF).

A auto-organização está ligada a elaboração de suas Constituições, resultado da atuação do poder constituinte derivado. Nesse caso, deverá ser observado no momento da criação os princípios constitucionais sensíveis, previstos no art. 34, VII, da CF:

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

A ofensa à esses princípios poderá provocar a representação intervintiva do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal (art. 36, III e §3º da CF).

O autogoverno está previsto nos arts. 27, 28 e 125 da Constituição Federal, que estabelece regras relativas ao sistema unicameral, principalmente.

A autoadministração está previsto no art. 25 da Constituição Federal e aponta que os Estados podem instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, observando os requisitos previstos em lei (art. 25, §3º CF).

IMPORTANTE

A Constituição do estado não pode tratar de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º).

- Municípios

Os municípios são entidades federativas de plena autonomia conforme arts. 18, 29 e 30 da Constituição Federal, inclusive para elaborar sua Lei Orgânica e leis municipais.

No tocante à lei orgânica, deverá ser observado o disposto no art. 29 da CF que possui o procedimento e requisitos para a sua criação, bem como também dispõe sobre os subsídios dos vereadores e critérios para limites máximos:



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: I – eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano

subseqüente ao da eleição; IV – para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: [...]

De suma importância esclarecer que a Constituição Federal não outorgou foro especial aos vereadores (art. 29, VIII, CF).

- Distrito Federal

O Distrito Federal possui natureza de ente federativo autônomo, assentada na sua capacidade de auto organização, autogoverno e autoadministração (art. 18, 32 e 34 da CF).



O Distrito Federal não pode ser dividido em municípios (art. 32 CF).

O Distrito Federal não é um estado e nem um município, portanto compete privativamente à União legislar sobre sua organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal, bem como sobre as polícias civil e militar e corpo de bombeiro militar (art. 32, §4º, CF e súmula vinculante 39 STF).

- Territórios Federais

Na atual Constituição Federal eles não são entes federados, não dispõem de autonomia política e não integram o Estado Federal. São meras descentralizações administrativa territorial da união.

Atualmente não existem mais Territórios Federais já que a própria Constituição Federal de 1988 os transformou em Estados (Roraima e Amapá e incorporou Fernando de Noronha em Pernambuco).

Sobre eles, de suma importância a leitura dos arts. 18, 21, XIII, 33, 35 52, III e 147 da Constituição Federal.

7. Formação dos estados, municípios e territórios federais

- Dos Estados

O art. 18, §3º e 4º aponta que é possível a alteração da estrutura territorial interna dos estados-membros. Eles podem incorporar-se entre si, se subdividir ou se desmembrar.

Para que isso ocorra é necessário a observação de três requisitos (art. 18, §3º e 48 CF):

- a) consulta prévia às populações diretamente interessadas, por meio de plebiscito;
- b) oitiva das assembleias legislativas dos estados interessados;
- c) edição de lei complementar pelo Congresso Nacional.

O plebiscito é convocado antes do ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, por meio do voto, aprovar ou denegar o que tenha sido objeto do ato. Enquanto que o referendo é convocado posteriormente ao ato, cumprindo ao povo ratificar ou rejeitar.



O STF entende que toda a população do estado-membro é compreendida como população diretamente interessada (art. 18, §3º CF).

Caso o resultado do plebiscito seja negativo, o procedimento não terá continuidade já que a aprovação das populações interessadas é condição indispensável. Mas se o resultado for positivo, o Congresso Nacional decide com plena soberania sobre a aprovação ou não da lei complementar.

A consulta às assembleias legislativas têm função meramente opinativa e não obriga o Congresso Nacional.

Ocorrerá a incorporação (fusão) quando dois ou mais estados se unirem com outro nome; a subdivisão quando um estado se dividir em vários novos estados-membros, todos com personalidades diferentes.

Por fim, o desmembramento consiste em separar uma ou mais partes de um estado-membro, sem que ocorra a perda da identidade do ente federado originário. O desdobramento poderá ocorrer de forma “anexada”, ou seja, a parte desmembrada será anexada a outro estado-membro e a “formação”, na qual a parte desmembrada do estado-originário constitua um novo estado ou território nacional.



É vedado à União assumir encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos de amortização da dívida interna ou externa da administração em caso de criação de novo Estado (art. 234 CF).

- Dos Municípios

De suma importância mencionar EC 15/1996 que passou a exigir novos requisitos para a alteração dos limites dos municípios e passou a depender da vontade do Congresso Nacional, já que a mesma só poderá ocorrer pelo período determinado por lei complementar federal que ainda não foi editada.

IMPORTANTE

Essa lei ainda não foi editada, portanto não poderá ocorrer nenhuma criação, incorporação, fusão e desmembramento de município, porém mais de 50 municípios foram criados. Importante mencionar que há diversas ações movidas perante o STF. Por isso, o Congresso Nacional promulgou a EC 57/2008 que convalidou esses atos por meio do art. 96 do ADCT.

A criação, incorporação, fusão e desmembramento ocorrerá por meio de lei estadual, mediante plebiscito que devem envolver as populações dos municípios envolvidos, bem como deverá ser divulgado um estudo de viabilidade municipal.

O plebiscito é obrigatório ocorrer previamente, sendo vedada a consulta posterior. O plebiscito será convocado pela assembleia legislativa em conformidade com a legislação federal e estadual.

- Dos Territórios Federais

Já sabemos que eles integram a União e podem ser criados, transformados em estados ou reintegrados nos termos de lei complementar (art. 18, §2, CF).

O §3º do mesmo artigo aponta que eles podem se desmembrar para formarem novos Territórios Federais desde mediante a aprovação da população diretamente interessada por meio do plebiscito.

Aliás, caberá ao Congresso Nacional dispor sobre a incorporação, subdivisão ou desmembramento destes, ouvidas as respectivas assembléias (art. 46, VI, CF).



Aplica-se as disposições estudadas sobre a modificação territorial dos estados-membros no que lhe couber.

Os entes federados não podem estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los ou manter com seus representantes relações de dependência ou aliança (art. 19, I, CF), visto que a República Federativa do Brasil é leiga e laica.

Os entes também não poderão recusar fé aos documentos públicos (art. 19, II, CF) e de fazer distinções entre brasileiros ou preferência entre si (art. 19, III, CF), ressalvada as exceções previstas em lei.

Por fim, eles também não poderão fazer distinções entre brasileiros em razão de sua naturalidade, nos termos da lei.

8. Intervenção Federal

Pelo texto constitucional (art. 18) é possível verificar que os entes políticos gozam de autonomia política. Porém, a Constituição Federal de 1988 aponta algumas situações em que essa autonomia será, temporariamente e excepcionalmente, afastada como um meio de restabelecimento à Carta Magna e também como controle de constitucionalidade.

Importante pontuar que a chamada intervenção federal somente será realizada pela União, ou seja, somente ela poderá ser sujeito ativo da demanda. Será decretada por meio de um ato político sempre, leia-se exclusivamente, pelo Chefe do Poder Executivo (Presidente da República ou Governador de Estado).

Portanto, a União poderá intervir somente nos Estados e no Distrito Federal, não podendo intervir em municípios localizados em estado-membro.



O artigo 35 da Constituição Federal aponta que a União poderá intervir se o município estiver localizado em território federal e o rol é taxativo.

Desse modo, a intervenção ocorrerá quando provocada ou espontânea.

- Espontânea

A intervenção será espontânea, ou de ofício:

- para a defesa da unidade prisional (CF, art. 34, I e II);
- para a defesa da ordem pública (CF, art. 34, III);
- para a defesa das finanças públicas (CF, art. 34, V).

Nesses três casos, e somente estes, o Chefe do Executivo poderá decretá-la de ofício sem que seja necessário a provocação de outros órgãos.

- Provocada

Nessa modalidade, a intervenção depende de provocação de algum órgão ao qual a Constituição conferiu tal competência. Ela poderá ocorrer por meio da solicitação (art. 34, IV, CF), na qual o Chefe do Executivo não estará obrigado a decretar a intervenção e por meio da requisição (art. 34, IV, VI e VII CF), sendo obrigado a decretar a intervenção.

Ela poderá ser provocada:

- Poder Legislativo (assembleia legislativa estadual ou Câmara legislativa do DF) ou Poder Executivo local (Governador de Estado ou Distrito Federal).

Nos termos do art. 34, IV, os poderes mencionados solicitaram ao Presidente da República a intervenção, sendo que o mesmo não se obriga a decretá-la pois trata-se de solicitação.

- Supremo Tribunal Federal;

Caso o Poder Judiciário local seja coagido (art. 34, IV) o Tribunal de Justiça respectivo deverá solicitar ao STF a requisição da intervenção. Após, o próprio STF se entender cabível, solicitará ao Presidente a intervenção, devendo o mesmo decretá-la pois trata-se de requisição.

- STF, STJ ou TSE;

No caso de desobediência a ordem ou decisão judicial (art. 34, VI, CF) a intervenção dependerá de requisição de um desses tribunais ao Presidencia da Republica.

ATENÇÃO



Se o discumprimento for de ordem ou decisao do STJ, caberá a ele a requisição. Se for do STF, da Justiça do Trabalho ou da Justiça Militar, caberá ao STF. Se for da Justiça Eleitoral, a requisição cabe ao TSE.

Quando vier da Justiça Federal ou Estadual, se estiver envolvido questão legal, cabe requisição ao STJ. Em caso de matéria constitucional, caberá ao STF.

d) Procurador-Geral da República;

Caberá a ele no caso de recusa à execução de lei federal (art. 34, VI, CF) e de ofensa aos princípios sensíveis (art. 34, VII, CF) e a intervenção dependerá de representação interventiva do PGR (art. 36, III, CF), por meio da ação de executoriedade de lei federal ou representação interventiva, também chamada de ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

- Decreto Interventivo

A intervenção será implementada por meio de um decreto expedido pelo Presidente da República e terá eficácia imediata após sua publicação.

O decreto deverá especificar a sua amplitude, o prazo e condições de execução da intervenção, e, se for o caso nomeará um interventor (art. 36, I, CF). A intervenção pode ou não nomear um interventor.

Nao hipóteses de internação não vinculada (espontânea e provocada mediante solicitação) o Presidente da República ouvirá os Conselhos da República (art. 90, I, CF) e de Defesa Nacional (art. 91, §1º, II, CF), sendo que essas manifestações não obriga o Presidente da República.

Ela sempre será temporária, e, cessado seus motivos, as autoridades afastadas voltará aos seus cargos (art. 36, §3).



Durante a intervenção, a Constituição Federal não poderá ser emendada (art. 60, §1, CF).

- Controle Político

O decreto deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de 24h, que poderá aprovar, por decreto legislativo, ou determinará sua suspensão e a medida cessará imediatamente (art. 49, IV, CF).



A Constituição Federal só dispensa a apreciação do Congresso nacional nas hipóteses do art. 34, VI e VII, da CF. Sendo assim não haverá controle político do Congresso nacional naquelas hipóteses de intervenção pelo Poder Judiciário.

Por fim, nos casos do art. 34, VI e VII o controle político pelo Poder Legislativo será dispensado, e o decreto de intervenção limitar-se-a a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento a normalidade (art. 36, §3º, CF).

- Controle Jurisdicional

Poderá haver fiscalização do Poder Judiciário nas hipóteses de manifesta violação às normas constitucionais que regulam o procedimento (arts. 34 e 36 CF) e também quando a suspensão da intervenção tenha sido determinada pelo Congresso nacional mas ela permaneça sendo executada.

Também ocorrerá o controle dos atos praticados pelo interventor quando estes prejudicar os interesses de terceiros.

9. Intervenção nos Municípios

A intervenção municipal ocorrerá quando os estados-membros venham a intervir nos municípios localizados em seu território, mediante a expedição de decreto pelo Governador.

IMPORTANTE



Se o município foi localizado em Território Federal a competência é da União, por meio do decreto do Presidente da República.

As hipóteses estão previstas no art. 35 da CF:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Aplica-se às mesmas regras previstas na intervenção federal.

Atente-se à hipótese do inciso do IV, que a decretação dependerá de provimento pelo Tribunal de Justiça de representação interventiva do Procurador-Geral da Justiça (art. 36, §3º CF) e será dispensada a apreciação pela assembleia legislativa.

A decisão do Tribunal de Justiça reveste-se de caráter político-administrativo, sendo, portanto, definitiva. Ou seja, não caberá recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, nos termos da Súmula 637 do STF.



10. Repartição de Competências

O Estado brasileiro é composto por quatro espécies de entes políticos: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia que lhes garantem o poder de autolegislação, coexistindo, dessa forma, no território nacional, mais de uma ordem jurídica (a ordem jurídica federal, a ordem jurídica estadual e a ordem jurídica municipal). É nesse contexto que emerge a repartição de competências constitucionais, que busca organizar a produção legislativa no Brasil.

Como no Estado Federal há mais 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.

Portanto, para que não haja conflitos de atribuições dentro do território nacional, a Constituição Federal estabelece a repartição de competências, considerada como uma técnica de distribuição de competências administrativas,

legislativas e tributárias aos entes federativos.

10.1. Competências administrativas e legislativas

Pode-se afirmar que **competência** é a capacidade para emitir decisões dentro de um campo específico. A Constituição Federal estabelece competências administrativas, legislativas e tributárias para os diferentes entes políticos. Temos a competência **administrativa** (ou material) quando a Constituição outorga a capacidade para atuar concretamente sobre a matéria. Por sua vez, temos a competência **legislativa** quando a Carta permite à entidade federada estabelecer normas gerais e abstratas sobre determinado campo. É possível falar-se, ainda, em competências **tributárias** (poder de instituir tributos), cujo assunto se insere no estudo do Direito Tributário, razão pela qual passaremos ao largo de seu tratamento.

10.2. Técnica de repartição de competências

A técnica de repartição de competências utilizada pela Carta da República é o da **predominância do interesse**. Segundo ela, à União, caberão as matérias de interesse nacional (arts. 21 e 22), aos Estados-membros, o interesse regional, e aos Municípios, as questões de predominante interesse local (art. 30). Para tanto, a Constituição enumerou expressamente as competências da União e dos Municípios, resguardando aos Estados-membros a chamada competência residual, remanescente, não enumerada ou não expressa (art. 25, § 1º). Acresça-se que, para o Distrito Federal, a Constituição atribuiu as competências previstas para os Estados-membros e os Municípios, denominada de competência cumulativa (art. 32, § 1º).

10.3. Competências da União

As **competências da União** estão enumeradas nos arts. 21 e 22. O art. 21, que trata da competência **administrativa exclusiva** da União, refere-se à prática de atos políticos e administrativos, *in verbis*:

Art. 21. Compete à União:

- I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II – declarar a guerra e celebrar a paz;
- III – assegurar a defesa nacional;
- IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII – emitir moeda;
- VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão

ou permissão:

- a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

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

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII – conceder anistia;

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive

IMPORTANTE



habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Destaque-se que, ao atribuir competências administrativas, o art. 21 concede implicitamente competências legislativas para o cumprimento de tais mandamentos constitucionais.

O art. 22, por sua vez, que versa sobre a competência **legislativa privativa** da **União**, cuida-se da capacidade de editar atos normativos gerais e abstratos sobre as matérias abaixo elencadas, vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II – desapropriação;

III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V – serviço postal;

VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII – comércio exterior e interestadual;

IX – diretrizes da política nacional de transportes;

X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI – trânsito e transporte;

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV – populações indígenas;

XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

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

XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX – sistemas de consórcios e sorteios;

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e



ferroviária federais;

XXIII – seguridade social;

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional; XXV – registros públicos;

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX – propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Importante esclarecer que a diferença entre o caráter exclusivo e o privativo das competências reside na possibilidade ou não de delegação. Enquanto a competência **exclusiva é indelegável**, a **privativa admite delegação**, atendidos os preceitos constitucionais, como ocorre no caso do parágrafo único do art. 22.

Acerca desta possibilidade de delegação da competência legislativa privativa da União, destaque-se que deverá ser efetivada por lei complementar federal, alcançando **todos** os Estados-membros e o Distrito Federal (que exerce competências estaduais), sob pena de se estabelecer desigualdades entre os entes federativos. Ademais, a delegação de competência só poderá dizer respeito a **questões específicas** das matérias previstas no art. 22, vale dizer, não pode a União delegar a competência plena acerca do tema delegado.

10.4. Competência comum

A competência **administrativa comum** está disciplinada no art. 23, o qual enuncia um rol de matérias em que todos os entes federados poderão atuar plenamente sem ingerências de uns sobre os outros. Cuida-se de um **modelo horizontal** de atribuição de competências, em que não há subordinação entre os entes federativos, ou seja, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios estão no mesmo patamar, podendo disciplinar plenamente estas matérias de competências comuns. São elas:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X –

IMPORTANTE



combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

10.5. Competência concorrente

Estabelece a Constituição que compete à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre as matérias arroladas nos incisos do art. 24, *in litteris*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:



I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento;

III – juntas comerciais;

IV – custas dos serviços forenses;

V – produção e consumo;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

-
- VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
 - VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
 - IX – educação, cultura, ensino e desporto;
 - X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI – procedimentos em matéria processual;
 - XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;
 - XIII – assistência jurídica e Defensoria pública;
 - XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
 - XV – proteção à infância e à juventude;
 - XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

No âmbito da legislação concorrente, a competência da **União** limitar-se-á ao estabelecimento de **normas gerais**, e aos **Estados-membros** e ao **Distrito Federal** recairá a competência **suplementar** (art. 24, §§ 1º e 2º). Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados-membros e o Distrito Federal exercerão a competência legislativa **plena**, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º). No entanto, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual/distrital anterior, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º). Esta suspensão de eficácia surte efeitos *ex nunc* (do início da produção dos efeitos da lei federal para frente) e perdurará enquanto estiver em vigor a lei federal que versa sobre as normas gerais. Se futuramente a União revogar sua lei federal, os dispositivos da lei estadual, que até então estavam com a eficácia suspensa pelo advento da lei federal sobre normas gerais, readquirirão automaticamente sua eficácia, voltando a regular a matéria (efeito repristinatório tácito).

Verifica-se aqui um modelo de repartição **vertical** de competências, onde há uma relação de subordinação do ente de maior grau (a União) sobre os de menor grau (Estados-membros/Distrito Federal).

Acresça-se, por fim, que somente têm competência concorrente a União, os Estados e o Distrito Federal, excluindo-se, portanto, os Municípios.

10.6. Competência dos Estados-membros

Conforme dito, a Constituição reservou aos Estados-membros a chamada competência remanescente, residual, não enumerada ou não expressa ao prescrever que “*são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*” (art. 25, § 1º).

Não se pode afirmar, todavia, que nenhuma competência tenha sido expressamente outorgada pela Constituição aos Estados, haja vista que o art. 25, §§ 2º e 3º, atribui a eles a competência para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação, bem assim para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

10.7. Competência do Distrito Federal

Ao Distrito Federal, foram atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados-membros e aos Municípios (art. 32, § 1º). Muito embora esta afirmação seja verdadeira, não se pode afirmar que todas as competências dos Estados foram outorgadas ao Distrito Federal, pois este não dispõe de competência para organizar e manter, no seu âmbito, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. A competência para a organização e manutenção destes órgãos pertence à União, por força do art. 21, XIII e XIV.

Frise-se que a Emenda Constitucional 69, de 29 de março de 2012, deu nova redação ao inciso XIII do art. 21, retirando da competência da União a organização e a manutenção da Defensoria Pública do Distrito Federal.

10.8. Competência dos Municípios

Conforme explanado, a Constituição resguardou aos Municípios os assuntos de interesse **local**, em homenagem à técnica da predominância do interesse (art. 30, I). Ademais, no exercício da competência municipal **suplementar** prevista no art. 30, II, é permitido aos Municípios suprir as lacunas da legislação federal e estadual no que couber, sendo vedado, neste particular, contrariar ou extrapolar os mandamentos legais federais/estaduais.

A competência dos Municípios está enumerada no art. 30, recomendando-se a leitura, especialmente aos candidatos a cargos públicos municipais, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

IMPORTANTE



- 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;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- 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;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino

fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.