



NOÇÕES DE DIREITO

BETINA GÜNTHER SILVA

Professora da Graduação em Direito do UniCEUB. Mestre em Direito Público pela PUC/Minas. MBA em Direito da Economia e da Empresa pela FGV. Especialista em MESC's. Advogada.



5 – Noções de organização do Estado na CF/88: competências da União, dos Estados-membros e dos municípios; características do Distrito Federal.

ESTADO

- Princípios de organização do Estado:

(i) Princípio da Subsidiariedade: a satisfação do interesse público deve ficar com o ente mais próximo da sociedade, esfera local → teria melhores condições para fazê-lo → na impossibilidade, transfere-se para o ente regional (Estado) e depois para a União ⇒ Princípio implícito a Constituição; é critério de organização do Estado Federal.

(ii) Presunção de Fé Pública entre os entes que compõem a Federação – art. 19, II.

(iii) Proibição de criação de preferências discriminatórias entre os entes que compõem a federação e distinções entre brasileiros – art. 19, III ⇒ Princípio da isonomia - art. 5º, *caput* e inc. I ⇒ ver art. 5º, XLI (“*a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais*”).

(iv) Princípio da indissolubilidade do vínculo federativo – respeitar a autonomia dos demais entes e zelar pela supremacia da ordem constitucional.

ESTADO

*“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.”*

- São entes da Federação: U, E/DF e M → não há hierarquia entre os entes → igualdade jurídica, pois extraem sua competência da mesma norma (CR/88).
- Cada ente federativo possui uma esfera de competência que lhe assegura renda própria (divisão de competências tributárias).
- União é PJ de Direito Público interno, é unidade federativa autônoma.
 - ≠ Estado Federal – PJ de Direito Internacional, formado pelo conjunto da U, E, DF e M – “*união indissolúvel*”

ESTADO

“Art. 18.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

...”

➤ A Capital da federação é Brasília (art. 18, §1º).

Capital Federal ≠ Distrito federal, que é o ente federativo que engloba aquela, a circunscrição territorial. Desde a Constituição de 1891 havia a previsão da mudança da Capital.

- Não pode se dividir em municípios (mas possui regiões administrativas). Atualmente são 23 RA – a cidade de Brasília é uma delas e é a CAPITAL FEDERAL, ao lado das demais cidades-satélites (Gama, Águas Claras, Ceilândia, Planaltina, etc) que juntas formam o DISTRITO FEDERAL.

- DF – Lei Orgânica e leis distritais – art. 32, *caput* → votada em 2 turnos, com intervalo de 10 dias, aprovada por 2/3.

- Não é Estado-membro e nem município.

- Eleição de seu Governador e Deputados distritais (Câmara legislativa). A organização do Poder Judiciário cabe à União (* Defensoria Pública).

➤ Art. 32, §1º → Ihe são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

ESTADO

“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.”

...

➤ **Territórios:** Os territórios fazem parte da União e sua conversão depende de LC.

Não fazem parte do Estado federal, são apenas uma divisão territorial – pessoa administrativa descentralizada ou autarquia territorial.

Ver art. 33 – podem ter municípios.

➤ art. 13, 14 e 15, ADCT.

ESTADO

“Art. 18. (...)

§ 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.**”

➤ Plebiscito no Estado do Pará sobre o desmembramento e criação de 2 novos Estados: Tapajós e Carajás.

ESTADO

“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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)”

- **ADIO 3682** (09.05.2007) – Ausência de LC federal referida no art. 18, §4º, CR/88, após EC 15/96
- **ADI 2240** (09.05.2007) – Município de Luís Eduardo Magalhães
- **EC 57/08** --- art. 96, ADCT: ficam convalidados os Municípios criados até 31.12.2006.

Estados-membros

A autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela sua tríplice capacidade:

a) **Auto-organização e normatização**: elaboram sua própria constituição e legislação – art. 25, *caput*, e art. 11, ADCT.

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

“Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.”

↳ Exercício de seu Poder Constituinte Derivado Decorrente → respeitando os princípios constitucionais, notadamente os sensíveis (art. 34, VII) e estabelecidos.

Estados-membros

A autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela sua tríplice capacidade:

b) Autogoverno: o próprio povo de cada Estado elege seus representantes, seja no Legislativo ou Executivo sem interferência da União. A CF prevê a existência dos 3 poderes no âmbito dos Estados: **Legislativo** - unicameral (art. 27), **Executivo** (art. 28) e **Judiciário** (art. 125).

c) Auto-administração: pelo exercício de suas competências conferidas pela CR, inclusive tributárias (art. 155 + 157) → art. 25, §3º: Estados podem instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas mediante LEI COMPLEMENTAR estadual e municípios limítrofes.



Municípios

Unidade federativa e com autonomia. Inovação do nosso federalismo.

a) **Auto-organização e normatização**: Lei Orgânica Municipal e leis municipais – art. 29, *caput*.

“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:”



Municípios

Unidade federativa e com autonomia. Inovação do nosso federalismo.

b) Autogoverno: a CF prevê a existência de 2 poderes no âmbito municipal: a população elege diretamente seu Prefeito (**Executivo** - art. 29, I a III, V, X e XIV) e vereadores (**Legislativo** – unicameral - art. 29, IV, VI a IX, XI e XIII).

c) Auto-administração: pelo exercício de suas competências – administrativas e legislativas (art. 30), além das tributárias (art. 156 + 158) – conferidas pela CR.

COMPETÊNCIAS

Sistema de Distribuição / Repartição de Competências na CR/88

Competências são as atribuições conferidas pela CR aos entes internos da federação, a fim de viabilizar a autonomia desses entes.

Esta divide-se em:

- ➔ MATERIAL ou ADMINISTRATIVA
- ➔ LEGISLATIVA

Competência MATERIAL ou ADMINISTRATIVA



1) **EXCLUSIVA** da **União**: art. 21 (e art. 176/177) e art. 153/154 (matéria tributária) ⇒ não cabe delegação.

2) **COMUM** da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal** e dos **Municípios**: art. 23 ⇒ Par. único: LC fixará normas de cooperação – ex: LC 140/11 – em matéria ambiental.

3) **EXCLUSIVA** do **Estado**: art. 25, §2º e art. 155 (matéria tributária).

4) do **Município**: ver art. 30, III a IX ⇒ competência em matéria ambiental por via oblíqua; e art. 182 (plano diretor). Tb art. 156 (matéria tributária).

* *Obs*: quanto ao Distrito Federal:

“Art. 32, § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.”

Competência LEGISLATIVA

1) PRIVATIVA da União: art. 22 ⇒ cabe delegação: parágrafo único: *“Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”*

1) CONCORRENTE da União, dos Estados, do Distrito Federal: art. 24 + **Municípios:** art. 30, I e II

“§1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.”

↳ **União** – normas gerais → instituir padrões a serem observados pelos demais entes da federação; a norma geral pode ser tanto *lei ordinária* como *lei complementar*.

Competência LEGISLATIVA (cont.)



2) **CONCORRENTE** da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal**:
art. 24 + **Municípios**: art. 30, I e II

“§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

↳ competência **SUPLEMENTAR** dos **Estados**

EX: norma geral do orçamento (padrão) e a partir daí cada ente faz seu orçamento (E, DF, M).

Competência LEGISLATIVA (cont.)



2) CONCORRENTE da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal**:
art. 24 + **Municípios**: art. 30, I e II

“§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

↳ §§3º e 4º: competência **SUPLETIVA** dos **Estados**

Competência LEGISLATIVA (cont.)



2) CONCORRENTE da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal**:
art. 24

+ **Municípios**: art. 30, I e II ⇒ Competência legislativa dos
Municípios:

– art. 30, I : competência **SUPLETIVA** (interesse local) – ex:
Súmula 645, STF: “*É competente o Município para fixar o
horário de funcionamento de estabelecimento comercial.*”

Súmula 646, STF: “*Ofende o princípio da livre concorrência lei
municipal que impede a instalação de estabelecimentos
comerciais do mesmo ramo em determinada área.*”

– art. 30, II : competência **SUPLEMENTAR** da legislação
federal e estadual

Competência (cont.)

* **Obs:** **Estado:** art. 25, §§1º e 3º:

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

↳ competências **remanescentes (ou residual)**

“§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, 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.”



Competência (cont.)

⇒ No caso de conflito de competências entre os entes federativos, caberá ao STF resolver o litígio atua como → Tribunal da Federação:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

....

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;”

↳ notar que conflito entre Estado e Município está fora!!!



Referências

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13a.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24a ed. São Paulo: Malheiros, 2005.