

VERA KARAM DE CHUEIRI

EGON BOCKMANN MOREIRA

HELOISA FERNANDES CÂMARA

MIGUEL GUALANO DE GODOY

Fundamentos de Direito Constitucional

novos horizontes
brasileiros

3^a edição

Revista, atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

O FEDERALISMO BRASILEIRO E SEUS ENTES FEDERADOS

INTRODUÇÃO

O federalismo assumiu papel central na formação do Estado contemporâneo. O desenvolvimento teórico e a experiência dos Estados Unidos influenciaram diretamente a origem do constitucionalismo brasileiro, notadamente a partir da Proclamação da República, em 1889, e com a instituição de uma República federativa com a Constituição de 1891.

Apesar de o federalismo existir no Brasil desde a Constituição de 1891, existem significativas diferenças entre aquele da atual Constituição e o das antecedentes. Uma das mais fundamentais inovações em 1988 foi a elevação do Município a ente federativo, lado a lado com a profusão de competências outorgadas a todas as unidades federativas. Como consequência da maior autonomia outorgada pela Constituição, os Municípios passaram a ter um conjunto de atributos próprios, o que modificou o modelo anterior de repartição de competências. Igualmente, o entrecruzamento de competências privativas, comuns e concorrentes, entre milhares de entes federados, instala desafios próprios.

DISCURSO E REFLEXÃO

Nosso ponto de partida é singular: quando se fala em federalismo, está-se a se tratar de definição, divisão e limitação de competências a

ser exercidas pelas unidades federativas. Ou seja, da atribuição e organização dessas competências. A escolha do constituinte originário será decisiva para a configuração do nível de centralização e descentralização do exercício do poder político, bem como por quantas entidades ele é partilhado. No caso brasileiro, quem faz isso é a Constituição federal.

O conjunto de quatro entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e de novas formas de repartição das competências objetiva promover relações de cooperação e coordenação. A essas novas formas e relações se chama de *federalismo cooperativo*, que opera em modo dinâmico. Assim, União, Estados, Distrito Federal e Municípios exercem suas competências não apenas em seus âmbitos específicos, mas também de forma conjunta, coordenada e cooperativa, por meio de arranjos que variam no tempo.

No federalismo cooperativo, os entes federados possuem não apenas competências enumeradas e estanques, mas também aquelas compartilhadas em relação de coordenação com vistas ao desenvolvimento e à integração nacional. Existem, portanto, objetivos maiores, que envolvem a harmonização no exercício conjugado das competências. A atual Constituição estabelece, portanto, peculiar formato de federalismo no Brasil, nem absolutamente estrito, nem absolutamente conjunto, mas cooperativo.

Nesse sentido, o art. 1º da Constituição afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, como também a norma do seu art. 18 dispõe que a federação brasileira se forma através de organização político-administrativa, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. O art. 23 traz as competências comuns entre todas as pessoas políticas e o art. 241 trata dos consórcios públicos, convênios de cooperação e transferência de encargos, serviços, pessoal e bens entre as unidades federativas. É a partir desse arranjo que se deve compreender a estrutura constitucional dos entes federados.

A organização do Estado brasileiro como República Federativa tem por consequência o exercício do poder estatal de acordo com a organização política e administrativa dos entes federados. Daí a íntima relação entre Federação e autonomia. Ou seja, os entes federados exer-

cem o poder estatal de acordo com a capacidade de atuação de cada um. No âmbito de uma Federação, autonomia significa a capacidade de criar, implementar, desenvolver e realizar atividades para o atingimento dos objetivos estabelecidos na Constituição (sobretudo os do art. 3º). A autonomia dos entes federados lhes é própria, imediatamente constitucional (e não em virtude de delegações), sendo prevista pela própria Constituição, e consiste em três capacidades: (a) auto-organização, (b) autogoverno e (c) autoadministração, com reflexos nas esferas tributária, financeira, de bens e serviços e de políticas públicas. Estamos diante de um campo importante não só do direito constitucional, mas de todo o direito público.

Vejamus cada uma das capacidades que decorrem da *autonomia dos entes federados*, quais sejam, *auto-organização*, *autogoverno* e *autoadministração*. A fonte normativa primária dessa autonomia das unidades federativas é a Constituição federal.

A *auto-organização* consiste na capacidade de que dispõem os entes federados de criarem as normas que regularão as suas atividades. Materializa-se na Constituição federal e nas Constituições estaduais. Por isso que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são pessoas jurídicas de direito público, com capacidade de ação definida por seus diplomas constitutivos. A União se auto-organiza por meio dos princípios e regras previstas diretamente na Constituição e normas federais (leis e regulamentos). Os Estados o fazem por meio das suas próprias Constituições e das leis e regulamentos estaduais (art. 25 da Constituição federal). Ao seu tempo, os Municípios se auto-organizam por meio das suas Leis Orgânicas e das normas, legais e regulamentares, municipais (art. 29 da Constituição federal); o que também o faz o Distrito Federal (art. 32 da Constituição federal). Ou seja, existem fontes normativas próprias para cada entidade federada se auto-organizar, unificadas pela e respeitadas à Constituição federal.

O art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição promulgada em 1988 estatuiu que: “Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.” O poder constituinte originário determinou que os Estados-Membros elaborassem as próprias

Constituições, ao lhes conferir poder constituinte decorrente para que exercitassem o respectivo poder de auto-organização constitucional.

O *autogoverno* dos entes federados significa a administração que fazem de si, ou seja, suas gestões próprias, de acordo com a conformação estabelecida pela Constituição. Envolve, sobretudo, a possibilidade de eleger os próprios governantes. Nos termos da Constituição federal, a União se governa por meio de seus poderes, independentes e harmônicos entre si (art. 2º, *caput*): Legislativo (Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal – art. 44 e ss.); Executivo (Presidente da República e Vice-presidente – art. 76 e ss.); e Judiciário (art. 92 e ss.).

Os Estados, à semelhança da União, autogovernam-se por meio de seus Poderes estaduais: Legislativo (Assembleia Legislativa – art. 27 da Constituição federal); Executivo (Governador e Vice-governador – art. 28 da Constituição Federal) e Judiciário (Tribunais de Justiça), de competência residual (art. 125 da Constituição Federal). Os Municípios se autogovernam por meio do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores – arts. 29 e 29-A da Constituição Federal); Poder Executivo (Prefeito e Vice-prefeito – art. 29 da Constituição Federal), mas não possuem Poder Judiciário próprio. O Distrito Federal se autogoverna por meio de seu Poder Executivo (Governador e Vice-governador – art. 32 da Constituição Federal) e Poder Legislativo (Câmara Legislativa – art. 32 da Constituição Federal), sendo o seu Poder Judiciário, ainda que próprio, organizado e mantido pela União (art. 21, inc. XIII, da Constituição Federal).

A *autoadministração* consiste no cumprimento e execução das normas estabelecidas pela auto-organização através da atuação dos agentes públicos que compõem a administração estatal (autogoverno). Cada entidade disporá de sua própria Administração Pública, bens e serviços correlatos, assim como competências administrativas, financeiras e tributárias. Para isso, a autoadministração se vale de suas competências horizontais e verticais, legislativas e administrativas.

Haveria uma quarta capacidade decorrente da autonomia: a *autolegislação*, entendida como a capacidade de os entes federados editarem suas próprias leis. No entanto, essa capacidade já está presente na de autogoverno – patente nas Constituições estaduais. Afinal, vige-se o princípio da legalidade, segundo o qual o Estado e o agente público

só podem fazer o que a lei lhes autoriza ou faculta, o autogoverno dos entes federados exige que sua administração e gestão ocorram de acordo com as leis regentes por si editadas.

A maneira como essas capacidades são, em tese, delineadas pela atual Constituição para todos e cada um dos nossos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) será objeto do capítulo seguinte.

IDEIAS-CHAVE A SEREM FIXADAS

- ✓ A atual Constituição estabeleceu que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, todos autônomos.
- ✓ A atual Constituição elevou os Municípios a entes federativos, com autonomia e competências próprias.
- ✓ O conjunto dos entes federados e das formas de repartição das competências objetiva promover relações de cooperação e coordenação federativa, ao que se chama de federalismo cooperativo.
- ✓ Autonomia significa a capacidade de criar e desenvolver atividades para cumprir os objetivos estabelecidos na Constituição, e ter a garantia de que essas decisões não serão alteradas.
- ✓ Auto-organização, autogoverno e autoadministração são capacidades que a Constituição atribui aos entes federados decorrentes da sua autonomia.

EPÍLOGO

Na obra *What's Federalism For?*, Judith Resnik desenvolve três críticas com o objetivo de estabelecer compreensão adequada do federalismo e de sua função. A primeira trata da necessidade de não “essencializar” a forma de compreender o federalismo: não se deve colar uma etiqueta atribuindo a característica de bom ou de ruim, necessariamente, a determinado arranjo institucional. Debates sobre maior ou menor concentração de competências, por exemplo, não significam que maior ou menor concentração é boa ou ruim *a priori*. Resnik refere-se aos Estados Unidos da América do Norte, mas poderíamos relacioná-lo com

o pêndulo da federação brasileira em distintos períodos com maior ou menor concentração, como a República Velha e o início do regime de 1988 (para a descentralizações boas e ruins) e a Era Vargas e a era de governos do PT (para centralizações boas e ruins).

O segundo ponto destacado por Resnik é o papel das Cortes na conformação do federalismo. A Suprema Corte não é o único Tribunal da Federação. A autora defende que outras instâncias do Poder Judiciário – outros tribunais –, também têm papel relevante na conformação do federalismo estadunidense, com destaque aos juízes federais, especialmente no julgamento de ações que digam respeito a danos coletivos (de massa) e a danos ambientais.

No Brasil, o papel do STF como tribunal da federação, por competência constitucional, nos termos do art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, é central e centralizador. É central porque nele se resolvem as disputas e conflitos federativos. É centralizador porque suas decisões podem tender a ser favoráveis à União, com limitação do federalismo cooperativo e das iniciativas experimentais e inovadoras que poderiam fazer os Estados e Municípios. Com esse protagonismo do STF, o papel dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais acaba sendo menor na conformação do federalismo brasileiro, contrariando a proposta de que diferentes instâncias em grau e especialidade, respeitando o âmbito das suas competências, colaborem para um arranjo federativo mais eficiente e democrático.

Por fim, Resnik chama atenção ainda para o fato de que, no início do século XXI, em tempos de globalização, há uma nova infraestrutura federativa que vai muito além dos entes federados clássicos – no caso americano, o governo central (União) e regional (Estados). Atualmente, o que ela chama de organizações e atores translocais (“TOGAs”) materializam diversas relações translocais e transnacionais que impactam diretamente a Federação como um todo e os entes federados individualmente.

No Brasil, esse impacto global de agentes, públicos ou privados, com poder de atuação e intervenção translocal, também é sentido o tempo todo. Órgãos como a Organização Mundial do Comércio - OMC afetam os estados produtores de *commodities* agrícolas, por exemplo (isso, por sua vez, tem consequências na organização desses Estados e a política tributária exportadora da União). Também o STF, na ADI

6421, que tratava da responsabilidade dos agentes públicos na pandemia da Covid-19, o julgamento de constitucionalidade foi modulado com lastro em normas da Organização Internacional do Trabalho – OIT, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO e do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF.

A reflexão de Judith Resnik e dessas pesquisas mais recentes são relevantes não para uma importação de modelos, mas para compartilhamento de perspectivas críticas sobre o federalismo em geral e, assim, sobre o nosso federalismo em particular.

Muito pouco se fala sobre a ideia de autogoverno subjacente ao federalismo, ou sobre a fundamentação de direitos, notadamente direitos fundamentais, de que tratam várias das leis objeto de controvérsia e disputa sobre a competência para as editar. Passa-se longe das vantagens que o federalismo cooperativo pode possibilitar a Estados e Municípios, mas que encontram na jurisprudência do STF barreira que se perpetua desde antes da Constituição de 1988 e que nega aos entes federados as possibilidades de criarem iniciativas, legais e institucionais, diversas da União.

Diante disso, não é exagero afirmar que o federalismo brasileiro, passados mais de 35 anos da promulgação da atual Constituição, ainda não pôde explorar todas as inovações e potencialidades previstas pelo federalismo cooperativo lá estabelecido.

REFERÊNCIAS SUPLEMENTARES

Artigos:

Antonio Celso Baeta Minhoto. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI?. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 3, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2214>.

Edith Maria Barbosa Ramos; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Laísse Lima Silva Costa. Pandemia e Federalismo: reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à COVID-19. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais – IURJ*, 1(1), 46–61. Disponível em: <https://doi.org/10.47595/2675-634X.2020v1i1p46-61>.

Judith Resnik. What's Federalism For? In: Jack M. Balkin, Reva B. Siegel. *The Constitution in 2020*. New York: Oxford, 2009.

Leonam Liziero. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 2, p. 392-411, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/38725>.

Rafael Mario Iorio Filho; Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva. Reflexões sobre o federalismo à brasileira em tempos de pandemia da COVID-19. *REI – Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 3, p. 1049-1065, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/576>>.

Livros:

Aristides Monteiro Neto (org). *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23030.

João Camilo de Oliveira Torres. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Edições Câmara, 2018.

José Arthur Castillo de Macedo. *Encruzilhadas do federalismo: autogoverno, transfederalismo, constitucionalismo e democracia*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Faculdade de Direito, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63219/R%20-%20T%20-%20JOSE%20ARTHUR%20CASTILLO%20DE%20MACEDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Marcelo Labanca Corrêa de Araújo. *Jurisdição Constitucional e Federação: Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009.

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares; Constantino Cronemberger Mendes Organizador; Antonio Lassance (orgs). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3082>.

O FEDERALISMO BRASILEIRO E SEUS ENTES FEDERADOS E RESPECTIVAS CAPACIDADES

INTRODUÇÃO

No Federalismo, ao se estatuírem competências para entes políticos autônomos e unidos entre si, pretende-se organizar o exercício delas nos três planos da separação dos poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). Com isso, inibe-se a concentração de poderes e se alarga a intensidade democrática no exercício do poder político. Muito embora possa haver prevalência de um ou mais poderes sobre o(s) outro(s), fato é que a fragmentação aumenta a transparência e os controles recíprocos.

Na federação brasileira, desde a Constituição promulgada em 1988, os quatro entes que a integram – União, Estado, Distrito Federal e Municípios – são dotados das capacidades de auto-organização, autogoverno e autoadministração. As quais, conforme vimos no Capítulo anterior, decorrem do princípio da autonomia que caracteriza o federalismo em geral e, especificamente, o brasileiro, nos termos do seu desenho constitucional. Essas capacidades se relacionam com as competências dos respectivos entes federados e com a maneira por meio da qual es-

tas são, constitucionalmente, repartidas (vertical e horizontalmente) e compartilhadas.

Nesse sentido, a Constituição federal delinea essas capacidades para todos e cada um dos entes federados, os quais, por sua vez, fazem-no (por simetria) nas suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas. Na sequência, veremos como a atual Constituição estrutura tais capacidades em cada um dos entes, lembrando que os dispositivos do Título III (“Da organização do Estado”) reforçam os “princípios fundamentais” do Título I. Isso significa dizer que as capacidades devem ser compreendidas a partir de tal interpretação sistemática, a fim de transpor as significativas diferenças e desigualdades oriundas da vida real, sobretudo no campo social e econômico.

DISCURSO E REFLEXÃO

Existem várias técnicas – ou critérios – para se dividir as capacidades dos entes federados, que podem ser assim sintetizadas em termos de atribuição de competências: (a) algumas explícitas para um ente e outras residuais para os demais (o que é usual); ou (b) sempre explícitas para todos (o que é quase inviável). As explícitas decorrem de enumeração exaustiva no texto constitucional; as residuais, de cláusulas abertas conjugadas com a interpretação constitucional sistemática: tudo o que não for negado ou atribuído a terceiro, em tese, é de competência residual.

As competências explícitas podem ser privativas, comuns ou concorrentes. A *privativa* é atribuída com exclusividade a só uma das pessoas políticas. Já as *competências comuns* pertencem a todos os entes federativos e se implementam preferencialmente por meio de ação de duas ou mais pessoas políticas, conciliando e harmonizando deveres de interesse público. As *competências concorrentes* compartilham certas capacidades legislativas e, assim, permitem que União, Estados, Distrito Federal e Municípios legislem sobre os mesmos temas, de acordo com a prevalência dos respectivos interesses. A competência da União destina-se às normas gerais (nacionais), que serão suplementadas pelos Estados-Membros. Caso não exista a norma geral, os Estados exercerão competência normativa plena.

No caso brasileiro, a Constituição é bastante analítica e minuciosa. Atribui ampla gama de bens, serviços, capacidade legislativa e ad-

ministrativa às pessoas políticas – sobretudo à União (a esvaziar a competência residual dos Estados). O que exige sua classificação, a fim de esclarecer como poderá se dar o respectivo exercício de tais competências. Em síntese, as *privativas* são explícitas nos arts. 20, 21 e 22 (atividades, gestão de bens, serviços e legislação da União); arts. 25, §§ 2º e 3º, e 26 (serviços, legislação e gestão de bens dos Estados), e 30, incs. I e V (legislação e serviços dos Municípios). As *comuns* estão positivadas no art. 23 e as *concorrentes* no art. 24.

Vejamos como isso se corporifica no texto constitucional, segundo as premissas fixadas no Capítulo 48: capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

A União se *auto-organiza* por meio das normas previstas diretamente na Constituição da República e das leis federais. Assim, é a Constituição que estabelece quais são os bens da União, previstos no seu art. 20, que os dispõe da seguinte maneira: “I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no seu art. 26, II; V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI – o mar territorial; VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII – os potenciais de energia hidráulica; IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.”

Ainda no âmbito da auto-organização da União, o art. 43 da Constituição faculta-lhe a criação de regiões, que compreendam um mesmo complexo geográfico e social, para efeitos administrativos e fins de desenvolvimento socioeconômico e redução das desigualdades (objetivos da República, nos termos do art. 3º, inc. III, da Constituição). Nesse sentido,

a criação de autarquias como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM se deu justamente no intento de se fomentar o desenvolvimento das regiões. Aqui floresce uma técnica de implementação do federalismo cooperativo, em que a União congrega Estados, aporta recursos e promove o planejamento e o desenvolvimento regional.

Nos termos do art. 2º, *caput*, da Constituição, a União se *autogoverna* por meio de seus poderes independentes e harmônicos: Legislativo (Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal – art. 44 e ss.), Executivo (Presidente da República e Vice-presidente – art. 76 e ss.) e Judiciário (art. 92 e ss.).

Por fim, a União se *autoadministra* por meio do efetivo cumprimento das normas estabelecidas pela auto-organização, através do exercício de suas competências verticais e horizontais, legislativas e administrativas.

A repartição de *competências horizontal* é aquela em que não há concorrência entre os entes federados: são estanques e privativas (cada ente possui competências específicas que não se relacionam com as dos outros). A repartição *vertical* é aquela em que há uma distribuição da mesma matéria entre os diferentes entes federados, de modo que sua atuação seja comum ou concorrente. Essas competências horizontais e verticais dos entes federados são estabelecidas pela Constituição e se caracterizam como legislativas (produção normativa) e administrativas (governamentais, de gestão).

Os Estados se *auto-organizam* através de suas Constituições e leis estaduais (art. 25 da Constituição federal). O poder constituinte dos Estados é derivado e não originário (v. Capítulos 23 e 48). Logo, seu poder de auto-organização decorre da forma e com o conteúdo estabelecidos na Constituição federal. Sua fonte de legitimidade e critério de validade, portanto, é exatamente a Constituição federal. Daí dizer que as Constituições Estaduais e as normas dos Estados encontram fundamento e devem respeito à simetria da Constituição federal, não podendo contrariá-la, sob pena de inconstitucionalidade. Dentro desses parâmetros, as Constituições Estaduais estabelecem toda a organização política e administrativa dos Estados, prevendo e regulamentando seu Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (órgãos, servidores, direitos e obrigações).

O *princípio da simetria* confirma a Constituição federal como a fonte primária de toda a normatividade nacional, a exigir semelhança – não identidade – entre as normas jurídico-constitucionais: as Constituições estaduais devem ser harmônicas à Constituição federal, eis que a têm como base normativa. Isso em termos positivos (conformidade relativa) e negativos (não contrariedade). Logo, é equivocado supor que poderia haver hierarquia normativa entre leis federais, estaduais e municipais: o que existem são competências autônomas, a ser exercidas de modo simétrico, todas obedientes à Constituição federal.

O STF já teve a oportunidade de controlar a constitucionalidade de leis estaduais com lastro no dever de simetria. Por exemplo, a ADI 4577, relatada pelo Min. Dias Toffoli: “O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos estados-membros, por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. Precedentes: ADI nº 4.509/PA, (Relatora a Ministra Carmem Lúcia, julgamento em 18/06/2016, Plenário) e ADI nº 4.587/GO, (Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento em 22/05/2014, Tribunal Pleno).” Afinal, os Estados recebem sua competência legislativa, inclusive a constituinte, da Constituição federal.

Os Estados, à semelhança da União, *autogovernam-se* através de seus poderes estaduais, tal como estatuído na Constituição federal: Legislativo (Assembleia Legislativa – art. 27), Executivo (Governador e Vice-governador – art. 28) e Judiciário (Tribunais de Justiça), de competência residual (art. 125). Os governadores são as autoridades executivas máximas e as Assembleias Legislativas respondem pelos Poderes Legislativos. A Constituição federal estabeleceu os procedimentos eletivos para ambos os poderes e respectivas remunerações. Todavia, seus funcionamentos encontram liberdade de conformação pela Constituição estadual. É também nesta que se definem as competências do Poder Judiciário estadual: os Tribunais de Justiça, seus juízes e a administração da Justiça.

Os Estados podem se desmembrar ou se incorporar uns aos outros, formando novos Estados, mediante aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito e por aprovação do Congresso Nacional mediante lei complementar (Constituição federal, art. 18, § 3º). Esse nascimento de novos Estados exige a instalação dos respectivos poderes constituintes decorrentes, criadores de novas Constituições estaduais.

Os Estados se *autoadministram* através do cumprimento das normas estabelecidas pela auto-organização, mediante o exercício de suas competências verticais e horizontais, legislativas e administrativas, todas estabelecidas na Constituição federal e respectiva Constituição estadual. Essas competências específicas, bem como o princípio da simetria como limite às competências legislativas dos Estados, serão vistas no Capítulo 50.

Reiteramos que os Estados federados, em razão da sua autonomia e das capacidades que dela derivam, não necessitam de autorização da União para exercer suas atribuições (e o mesmo se diga da União em relação aos Estados). Não há qualquer hierarquia federativa, mas apenas e tão somente o exercício de competências positivadas em sede constitucional.

Com a Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do status de integrantes da Federação. São, assim, entes federados com autonomia (política, administrativa e financeira), positivada nos arts. 18, 29 e 30 da Constituição federal. Como não poderia deixar de ser, tal autonomia apresenta características distintas daquelas da União e dos Estados-Membros.

Nos termos da Constituição federal, os Municípios se *auto-organizam* pelas Leis Orgânicas municipais e normas municipais (art. 29) e se *autogovernam* com Poder Legislativo (Câmara de Vereadores – arts. 29 e 29-A) e Poder Executivo (Prefeito e Vice-prefeito – art. 29) próprios. Não possuem, todavia, Poder Judiciário, cabendo o exercício da jurisdição apenas à esfera federal (União) e estadual (Estado). A *autoadministração* se estampa sobretudo nos serviços, administrativos e públicos, de interesse local.

Os Municípios podem ser criados, fundidos ou desmembrados, conforme art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Para tanto, devem respeitar exigências como lei estadual, plebiscito da população atingida, estudo de viabilidade e um calendário específico a ser estabelecido por lei complementar. Como essa lei complementar até hoje não foi editada, está impossibilitada, atualmente, a criação de novos municípios.

Todavia, importante destacar dois pontos. Primeiro, a EC 57/2008 convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios cuja lei tivesse sido publicada até 31/12/2006. Segundo, alguns municípios já haviam sido criados ou estavam em processo de criação quando a EC 57 foi editada. Ou seja, já reuniam as condições

constitucionais exigidas à época para sua criação ou desmembramento. No entanto, alguns processos de criação ou desmembramento de municípios tardaram e eles só foram efetivamente criados recentemente. É o caso dos municípios de Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; Pecaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul; Mojuí dos Campos, no Pará; e, mais recentemente, o município de Boa Esperança do Norte, no Mato Grosso, com reconhecimento judicial pelo STF quando do julgamento da ADPF 819 em 06/10/2023. O Brasil, conta, assim, atualmente, com 5.571 municípios.

A *Lei Orgânica do Município* consiste na sua lei mais importante, definindo toda sua organização política e administrativa. A estruturação e previsões, no entanto, não podem dispor de forma diversa da Constituição federal e respectiva Constituição estadual. Sua amplitude e liberdade de conformação dizem respeito aos temas locais, eminentemente municipais, como a organização administrativa local, seus servidores, os serviços públicos de interesse local, espaços ambientais peculiares de seu território, patrimônio histórico etc.

Assim, os Municípios se *autoadministram* pelo cumprimento das normas estabelecidas em sua auto-organização, através do exercício de suas competências verticais e horizontais, legislativas e administrativas, todas elas positivadas na Constituição federal e na Lei Orgânica Municipal.

Para abrigar a sede da União, o poder constituinte criou o Distrito Federal, que não se confunde com um Estado-membro e tampouco com o Município, mas possui autonomia e competências características de ambos.

O Distrito Federal se *auto-organiza* por sua Lei Orgânica e normas distritais (art. 32, da Constituição federal). Nesse sentido, aproxima-se de um Município, pois possui interesse local próprio, típico de seu pequeno território, e pode dispor sobre eles. Não à toa, toda a regulamentação de Brasília e sua estruturação sobre o Plano Piloto são definidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal. No entanto, o Distrito Federal não pode se subdividir em municípios por vedação constitucional expressa (art. 32).

O Distrito Federal se *autogoverna* através de seu Poder Executivo (Governador e Vice-governador – art. 32) e Poder Legislativo (Câmara Legislativa – art. 32), sendo o seu Poder Judiciário, ainda que próprio, organizado e mantido pela União (art. 21, XIII). Nesse sentido, aproxima-se de um Estado, muito embora, frise-se, seu Poder Judiciário e também

seu Ministério Públicos sejam mantidos e regulamentados pela União. Aliás, o Ministério Público do Distrito Federal, em que pese tenha as mesmas atribuições dos Ministérios Públicos dos Estados, faz parte e compõe o Ministério Público da União.

Sua *autoadministração* consiste no exercício de suas competências horizontais e verticais, legislativas e administrativas. Nesse sentido, o Distrito Federal cumula competências típicas dos Estados e também dos Municípios.

IDEIAS-CHAVE A SEREM FIXADAS

- ✓ União, Estado, Distrito Federal e Municípios são dotados de autonomia (capacidades de auto-organização, autogoverno e autoadministração).
- ✓ A União se auto-organiza por meio das normas previstas na Constituição e leis federais, autogoverna-se por meio de seus poderes e se autoadministra por meio do cumprimento das normas estabelecidas pela auto-organização, no exercício de suas competências.
- ✓ Os Estados se auto-organizam por meio das Constituições estaduais e leis estaduais, as quais têm como fundamento a Constituição federal. Eles se autogovernam por meio de seus poderes independentes harmônicos e se autoadministram por meio do cumprimento das normas estabelecidas pela auto-organização, no exercício de suas competências.
- ✓ Os Municípios se auto-organizam por meio das Leis Orgânicas e demais leis municipais e se autogovernam por meio dos poderes Legislativo e Executivo. Eles se autoadministram por meio do cumprimento das normas estabelecidas pela auto-organização, no exercício de suas competências.
- ✓ O Distrito Federal é a sede da União. Não é Estado-membro nem Município, mas possui autonomia e competências características de ambos. Ele se auto-organiza por meio da sua Lei Orgânica e normas distritais.