

EDEM NÁPOLI  
GUIMÃES

Direito  
**CONSTITUCIONAL**

NA **MEDIDA CERTA**  
PARA  
**CONCURSOS**

2025

**13<sup>a</sup>**  
**Edição**

revista, atualizada  
e ampliada



EDITORA  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

CAPÍTULO

**13**

## DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

▲ **Leia a lei:**

- *Artigos 18 a 43; 45, § 2º; 102, I, f; 125 e 147, da CF.*

### **1. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

Abrindo o título III da Constituição Federal, o art. 18 consagra que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição.

Conforme verificado, a federação brasileira, ao contrário da norte-americana (primeira do mundo), é de formação centrífuga. Isso porque, no Brasil, o poder central sempre foi exacerbado, ao passo que as regionalidades eram tratadas com menos importância. Basta perceber que a autonomia municipal, nos termos em que hoje está consolidada, só foi possível a partir da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, é correta a afirmação segundo a qual o Estado brasileiro compreende, em sua Administração Direita ou centralizada, os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Cada uma dessas ordenações jurídicas recebeu do próprio texto constitucional uma série de competências indispensáveis à consecução dos seus objetivos.

Adiante serão analisados, individualmente, cada um desses entes federados, suas principais características e competências.

As demais características da federação já foram tratadas no capítulo referente aos princípios fundamentais, para o qual se remete o leitor.

## 2. A UNIÃO

A União é um ente federado **autônomo**, com personalidade jurídica de direito público **interno**, cujas competências administrativas e legislativas foram enumeradas na Constituição Federal.

### ▲ Atenção

*Vale ressaltar que assim como os demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), a União possui **autonomia**, mas **não soberania**. Quem é soberana é a **República Federativa do Brasil**, vale dizer, o Estado federal brasileiro. A União é apenas uma parte deste todo, apenas uma ordem jurídica parcial.*

Essa confusão muitas vezes acontece (e é constantemente ventilada pelas bancas examinadoras) justamente pelo fato de ser por meio da União que a República brasileira se apresenta no plano internacional.

Com a doutrina tem-se que a União somente **representa** o Estado federal nos atos de Direito Internacional. Isso porque quem efetivamente pratica atos de Direito Internacional é a República Federativa do Brasil, juridicamente representada por um órgão da União, que é a Presidência da República. O Estado federal – a República Federativa do Brasil – é que é a pessoa jurídica de direito público internacional.

Nesse sentido, a União federal, pessoa jurídica de direito público interno, é somente uma das entidades que formam esse todo, o Estado federal, e que, por determinação constitucional (CF, art. 21, I), tem a competência exclusiva para representá-lo nas suas relações internacionais.

Assim, conclui-se que a União é uma pessoa jurídica de direito público interno, ao passo que a República Federativa do Brasil é uma pessoa jurídica de direito público internacional.

### 2.1. Bens da União

No art. 20, o legislador constituinte enumerou os bens da União.

São eles:

- os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- 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;
- 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;

- 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 art. 26, II;
- os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- o mar territorial;
- os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- os potenciais de energia hidráulica;
- os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, é assegurada a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

#### ▲ Atenção

*Fica estabelecido, ainda, que a faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designadas como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.*

## 2.2. Competência material

A competência material (de natureza administrativa, que não se confunde com a competência para legislar) da União foi dividida, no texto constitucional de 1988, em: *exclusiva* e *comum*.

A primeira (competência material **exclusiva**) foi listada no art. 21. A segunda (competência material **comum**), por sua vez, foi enunciada no art. 23. Para as provas, deve o candidato ler, cuidadosamente, cada um desses dispositivos.

Evoluindo no raciocínio, vale registrar que essa lista de competências comuns toca, ao mesmo tempo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

As matérias previstas no art. 23 da CF, portanto, podem ser tratadas paralelamente por todos os entes federados. E é justamente por isso que essas entidades da federação têm, relativamente às matérias mencionadas, **responsabilidade solidária** para o seu cumprimento.

Não é por outro motivo que o próprio parágrafo único desse mesmo artigo dispõe que **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.

Vale pontuar que a EC nº 115/2022 inseriu o inciso XXVI no art. 21 para dizer que compete à União organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais na forma da lei.

Já a EC nº 118/2022 deu nova redação às alíneas “b” e “c” do inciso XXIII do *caput* do art. 21 para autorizar a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso agrícolas, industriais e médicos.

### 2.3. Competência legislativa

A competência legislativa da União, por seu turno, também foi dividida. As espécies, à luz do Texto Maior, são: *privativa* e *concorrente*.

A competência legislativa **privativa** veio disciplinada no art. 22 da CF. Já a competência legislativa **concorrente** foi versada no art. 24. Também aqui se recomenda uma leitura atenta dos dispositivos por parte do candidato.

A lista dessas competências para legislar de modo concorrente abarca, além da União, os Estados e o Distrito Federal. Trata-se, assim, de uma atuação legislativa conjunta, porém em esferas diferentes.

Nesse sentido, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limitará a estabelecer **normas gerais**. Entretanto, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a **competência suplementar** dos Estados.

Caso não haja lei federal sobre normas gerais, com o objetivo de atender a suas peculiaridades, os Estados exercerão a competência legislativa **plena**. Todavia, a superveniência de lei federal sobre normas gerais não tem o

condão de revogar a lei estadual, mas apenas de **suspender a sua eficácia, no que lhe for contrário**.

Vale lembrar que a EC nº 115/2022 inseriu o inciso XXX no art. 22 para dizer que compete à União legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

#### **2.4. Descomplicando a competência dos entes federados**

Neste tópico será apresentada uma técnica de memorização (e compreensão) das diversas competências dos entes federados listadas nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal.

Trata-se de técnica que desenvolvi ainda na graduação e que, ao longo das aulas de Direito Constitucional nos cursos preparatórios, sempre procurei apresentar aos alunos, já que a acolhida é bastante satisfatória.

A ideia, basicamente, é listar dez palavras-chave (ou expressões correlatas) que, de modo abrangente, sintetizem todas as competências da União: administrativa exclusiva e legislativa privativa, previstas nos arts. 21 e 22, respectivamente.

Em seguida, são listadas mais dez palavras-chave (ou expressões correlatas) que, igualmente de modo genérico, sejam capazes de abarcar as competências administrativas comuns (da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e legislativas concorrentes (da União, Estados e Distrito Federal), enunciadas nos arts. 23 e 24, também de modo respectivo.

Na verdade, por exclusão, apenas as dez primeiras palavras, a rigor, já seriam suficientes para habilitar o candidato a acertar as questões. Isso porque, não estando inserida em nenhuma das competências exclusivas ou privativas da União, naturalmente, a hipótese só poderia se tratar de competência comum ou concorrente.

Vale lembrar que, em linha de princípio, as competências administrativas se apresentam sob a forma de verbos, ao passo que as legislativas se apresentam sob a forma de substantivos.

Por fim, antes de apresentar o esquema, advirta-se que é possível a existência de incisos que não se enquadrem em nenhuma das palavras-chave. Essas hipóteses são raras, é verdade, mesmo assim, usando um pouco da criatividade, procurei apresentar, para estes casos, uma técnica auxiliar.

Com sua licença, apresento abaixo a técnica que intitulei: *descomplicando a competência dos entes federados*.

- Art. 21 – Compete à União:
  - Leia-se: compete, exclusivamente, à União.
  - Trata-se de competência administrativa.
  - Total de 26 incisos.
- Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:
  - *Pelo parágrafo único, Lei complementar poderá autorizar os Estados (e o DF na competência estadual) a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.*
  - Trata-se de competência legislativa.
  - Total de 30 incisos.

**Palavras-chave relacionadas à competência da União** (administrativa exclusiva e legislativa privativa).

- 56 incisos sintetizados em 10 palavras-chave e expressões correlatas:
  1. **ESTRANGEIRO**: internacional, fronteira...
  2. **GUERRA**: paz, defesa nacional, material bélico...
  3. **FEDERAL**: plano nacional, sistema nacional, intervenção federal, estado de sítio e de defesa...
  4. **MOEDA**: câmbio, reservas cambiais, operações financeiras, crédito, capitalização, poupança...
  5. **POSTAL**: serviço postal, correio aéreo nacional...
  6. **“ÃO” DE UNIÃO**: autorização, concessão, permissão, telecomunicação, radiodifusão, instalação, navegação, naturalização, extradição, expulsão....
  7. **TRANSPORTE**: aeroportuário, aquaviário, rodoviário, ferroviário...
  8. **ENERGIA**: elétrica, hidráulica, nuclear, minérios, metalurgia...
  9. **IBGE**: estatística, geografia, geologia, cartografia.
  10. **DFT (Distrito Federal e Territórios)**: organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público, a polícia, o bombeiro...

#### ▲ Atenção

*Cabe advertir, ainda, que a Emenda Constitucional n. 69, de 29 de março de 2012, alterou os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.*

Dessa forma, os artigos 21, 22 e 48 da Constituição Federal passaram a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21 – 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”.

“Art. 22 – 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”.

“Art. 48 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IX – organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal”.

Nesse sentido, organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal **não é mais uma atribuição de competência da União**, mas sim do próprio **Distrito Federal**.

Cuidados:

<b>Art. 21</b>
– XVIII (calamidades públicas, secas e inundações) – vem de inunda <b>Ç</b> ÃO, que tem <b>Ã</b> O de Uni <b>Ã</b> O.
– XX (transportes) – tem inciso parecido na competência comum (inciso IX do art. 23), e o diferencial é a expressão <b>transporte (expressão nº 7)</b> .
– XXIV (inspeção no trabalho) – inspec <b>Ç</b> ÃO tem <b>Ã</b> O de Uni <b>Ã</b> O. E trabalho, como se vê no inciso I do art. 22, é tema de competência da União.
<b>Art. 22</b>
– I – Você pode utilizar este processo mnemônico de memorização, que é muito mais prático: <b>CAPACETE de PM</b> . Vejamos: <b>C</b> – civil, <b>A</b> – agrário, <b>P</b> – penal, <b>A</b> – aeronáutico, <b>C</b> – comercial, <b>E</b> – eleitoral, <b>T</b> – trabalho, <b>E</b> – espacial, <b>P</b> – processual, <b>M</b> – marítimo.
– XXIII (seg <b>U</b> ridade social – <b>U</b> de União) – na expressão <i>previdência social</i> , matéria concorrente (art. 24, XII), não tem U, de União.
– XXV ( <b>REG</b> istros <b>PÚBLIC</b> os) – formação da palavra República, que remete à União.
– XXIX (propaganda comercial) – você lembra que passa na televis <b>Ã</b> O, que tem <b>Ã</b> O de Uni <b>Ã</b> O.



• **Obs. nº 1:** SUGIRO QUE FAÇA UM TESTE: leia os 26 incisos do artigo 21 e os 30 incisos do artigo 22, um por um, atentando para os cuidados que aponte, e veja se as 10 palavras e expressões correlatas respondem.

• **Obs. nº 2:** SÓ ATÉ AQUI, POR EXCLUSÃO, TUDO O QUE NÃO SE RELACIONAR COM ESSAS EXPRESSÕES NÃO SERÁ COMPETÊNCIA SÓ DA UNIÃO, E VOCÊ JÁ ESTARÁ APTO A RESPONDER AS QUESTÕES. MAS, CASO QUEIRA TIRAR A “PROVA DOS NOVE”, AVANCEMOS.

“PROVA DOS NOVE”

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

*–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.*

- Trata-se de competência administrativa.
- Total de 12 incisos.
- Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **(não falou dos municípios)** legislar concorrentemente sobre:

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

*– § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*– § 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 de lei estadual, no que lhe for contrário.*

– Trata-se de competência legislativa.

– Total de 16 incisos.

**Palavras-chave relacionadas à competência dos Entes Federados – não só da União** (administrativa comum e legislativa concorrente).

– 28 incisos sintetizados em 10 palavras-chaves e expressões correlatas:

1. **PATRIMÔNIO PÚBLICO:** valores históricos, artísticos, paisagísticos e arqueológicos...

2. **SAÚDE**

3. **ASSISTÊNCIA:** das pessoas com deficiência, assistência jurídica e Defensoria Pública, proteção à infância e à juventude...

4. **CULTURA:** obras de arte e bens de valor histórico, artístico ou cultural...

5. **AMBIENTE:** proteger o meio ambiente e combater a poluição...

6. **ALIMENTAÇÃO:** produção agropecuária e abastecimento alimentar, produção e consumo...

7. **MORADIA:** construção de moradias, melhorias na habitação e no saneamento básico...

8. **REGIONALISTA:** uso da expressão *em seus territórios*...

9. **SEGURANÇA NO TRÂNSITO:** políticas de educação para *segurança* do trânsito...

10. **JUIZADOS:** criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas.

Cuidados:

<b>Art. 23</b>
– IX (não fala de transporte).
– XI (fala <i>em seus territórios</i> ).
– XII (estabelecer e implantar política de educação para a <b>segurança do trânsito</b> ).
<b>Art. 24</b>
– I (por exclusão).
– II (todos os entes têm orçamento).
– V (lembra alimentação).
– XI (procedimento é diferente de processo).
– XII (previdência social não tem <b>U</b> de <b>União</b> , como tem <b>segUridade</b> , que é gênero do qual previdência é espécie).
– XVI (polícias civis).

### 3. OS ESTADOS FEDERADOS

Os *Estados federados* (também chamados de *Estados-membros* ou, simplesmente, de *Estados*), entes políticos da Administração Pública **direta**, são

pessoas jurídicas de direito **público interno** que compõem as ordens jurídicas parciais da federação brasileira.

São, portanto, pessoas **autônomas** e **típicas** do Estado federal. Essa autonomia pode ser visualizada na capacidade de auto-organização e autolegislação (CF, art. 25), autogoverno (CF, art. 27, 28 e 125) e autoadministração (25, § 1º). Entretanto, **não** são titulares de soberania.

Já se disse, com acerto, que soberana é a República Federativa do Brasil. Nem a União, nem os Estados-membros são soberanos. Não se deve confundir, pois, Estados federados com Estado federal, sendo apenas este último dotado de soberania.

Cabe lembrar, ainda, que 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**.

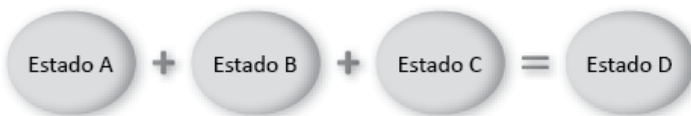
As possibilidades, portanto, são:

Incorporar-se entre si	Subdividir-se	Desmembrar-se
Fusão	Cisão	Desmembramento

- Fusão

Como visto, pela fusão podem os Estados incorporar-se entre si. Essa incorporação se caracteriza pela possibilidade de dois ou mais Estados se unirem geograficamente, dando ensejo à formação de um novo Estado (ou Território) diferente dos anteriores, que, por sua vez, deixarão de existir.

Veja a ilustração:



Como se percebe, na fusão os Estados A, B e C irão incorporar-se entre si, e não mais existirão. A partir daí, surgirá então um novo Estado, o "D", que não existia antes da fusão.

- Cisão

O fenômeno da cisão, por sua vez, se aperfeiçoa a partir da subdivisão de um Estado já existente, gerando a formação de dois (ou mais) novos Estados-membros com personalidades jurídicas distintas. Dessa forma, conclui-se que o Estado originário que foi objeto da cisão deixa de existir, perdendo, pois, sua personalidade.

Acompanhe, também, a diagramação:



- Desmembramento

Nos termos do art. 18, § 3º, aos Estados ainda é conferida a possibilidade de desmembrar-se – cedendo parte do seu território – para se anexarem a outros já existentes, ou formarem novos Estados (ou Territórios Federais).

Diante dessa possibilidade, identifica-se que o desmembramento pode assumir duas feições: *desmembramento anexação* e *desmembramento formação*.

- *Desmembramento anexação*

Nesta modalidade, a parte objeto do desmembramento será anexada a um Estado já existente. Este fenômeno fará com que o segundo Estado (que recebe a parte anexa) amplie o seu território geográfico.

Neste caso, não há que se falar em criação de um novo Estado, pois tanto o primeiro quanto o segundo continuarão existindo, apenas com os seus territórios alterados.



- *Desmembramento formação*

Numa perspectiva mais simples, nesta hipótese a parte desmembrada irá se transformar em um novo Estado ou Território Federal (ou mais), não existente antes do desmembramento.

Também neste caso, o Estado originário não irá desaparecer, ao contrário, continuará com a sua personalidade jurídica própria.



#### ▲ Atenção

*Dada a atualidade, vale ressaltar que uma tentativa de desmembramento formação ocorreu, recentemente, envolvendo o Estado do Pará. Isso porque no dia 11 de dezembro de 2011, o eleitor paraense foi chamado às urnas para, em uma consulta plebiscitária, decidir o futuro do seu Estado. A missão dos eleitores, portanto, era aprovar, ou não, o desmembramento do Estado em três – Pará, Carajás e Tapajós – ou dois, Pará e Carajás ou Pará e Tapajós.*

Após a apuração constatou-se que 66,6% dos eleitores votaram **contra** a criação do Estado do Carajás, e 66,1% também foram **contrários** à criação do Estado do Tapajós.

### 3.1. Bens do Estado

Nos termos do art. 26 da Constituição Federal, incluem-se entre os bens do Estado:

- I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Desta forma percebe-se que embora o texto constitucional tenha listado em rol exaustivo (art. 20) os bens sob o domínio da União, com o objetivo de evitar conflitos, foram ressalvados estes bens enumerados acima como de propriedade dos Estados-membros.

Entretanto, se mesmo assim ainda houver litígio referente à propriedade de bens entre a União e os Estados federados, a competência para a solução do entrave, conforme previsão constitucional do art. 102, I, *f*, será do **Supremo Tribunal Federal**.

### 3.2. Competência material

Segundo orientação doutrinária, a partir da análise do próprio texto constitucional, é possível identificar que a competência material dos Estados-membros pode ser dividida em: *privativa* e *comum*.

A competência material **privativa** foi consagrada nos §§ 1º e 2º do art. 25 do Texto Maior. De um modo geral, a ideia assente é que as atribuições que a Constituição conferiu aos Estados assumem um **caráter residual** (também chamada de competência remanescente).

Este entendimento, inclusive, pode ser extraído da própria leitura do § 1º do art. 25. Com ele, são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição.

#### ▲ Atenção

*Entretanto, a despeito dessa previsão genérica, é possível identificar, no § 2º do mesmo dispositivo, ao menos uma competência que foi atribuída de modo expresso a essas pessoas políticas. Na trilha dessa previsão, cabe aos Estados 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.*

Registre-se que essa previsão do § 2º possui grande incidência nas provas e concursos.

De outra banda, a competência material **comum** foi prevista no art. 23 da Lei Maior. Vale lembrar que essa competência comum, conforme já analisado, é inerente a todos os entes federados, ou seja, não só aos Estados, como também à União, ao Distrito Federal e aos Municípios.

### 3.3. Competência Legislativa

Da mesma forma que a competência material, a competência legislativa dos Estados também pode ser dividida. As duas espécies, aqui, são: *privativa e concorrente*.

A competência legislativa **privativa**, seguindo a técnica dos poderes reservados, residuais ou remanescentes, de um modo geral, também pode ser identificada pelo **critério da exclusão**.

Nesse sentido, na esteira do art. 25, § 1º, competirá privativamente aos Estados federados legislar sobre todas aquelas matérias que não tiverem sido elencadas na competência privativa da União (art. 22), nem no rol do interesse local dos Municípios (art. 30, I).

Ocorre que, mais uma vez, a Constituição optou por direcionar expressamente aos Estados algumas competências legislativas específicas.

Primeiro, consagrou que os Estados poderão, por meio de 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 (CF, art. 25, § 3º).

Noutra oportunidade, preenchidos os requisitos do art. 18, § 4º, da CF, o constituinte disse competir aos estados, por meio de lei, a criação de Municípios.

Por último, a competência legislativa **concorrente** veio enunciada no art. 24 da Magna Carta. Este dispositivo lista as matérias sobre as quais a União, os Estados e o Distrito Federal poderão legislar concorrentemente.

Vale lembrar que no âmbito dessa legislação concorrente, a competência da União se limitará a estabelecer normas gerais, o que não exclui a **competência suplementar** dos Estados (§§ 1º e 2º do art. 24 da CF).

Não havendo lei federal sobre normas gerais, a Constituição enuncia que os Estados poderão exercer a **competência legislativa plena**, com o objetivo de atender as suas peculiaridades.

Finalmente, apenas a título de lembrança, conforme já ventilado quando do estudo das competências da União, a superveniência de lei federal sobre normas gerais **suspende a eficácia** da lei estadual **naquilo que lhe for contrário**.

#### 4. O DISTRITO FEDERAL

Ente federado da Administração Pública direta, o Distrito Federal recebeu da Constituição de 1988 a capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

O art. 32 da Magna Carta, além de prever que o Distrito Federal **não poderá ser dividido em Municípios**, consagra que este ente deverá ser regido por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que deverá promulgá-la, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

Já se disse que o Distrito Federal não é Estado e nem Município. Entretanto, dúvidas não restam que a ele foram constitucionalmente atribuídas competências legislativas desses dois entes (CF, art. 32, § 1º), bem como a competência tributária inerente aos Municípios (CF, art. 147). Em face dessa constatação alguns autores afirmam que ele possui natureza híbrida.

De mais a mais, não é correto afirmar que todas as competências legislativas estaduais foram estendidas ao Distrito Federal. Exemplo dessa constatação é o próprio art. 21, XVII, da CF, ao enunciar que compete privativamente

à **União** legislar sobre a organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios (não mais a do Distrito Federal, conforme redação dada pela EC n. 69/2012), bem como organização administrativa destes.

Vale advertir, ainda, que diferentemente do que ocorre com os Estados, o Distrito Federal não possui competência para organizar e manter, na sua esfera, o Ministério Público, o Poder Judiciário, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar.

Outro não é o entendimento que se extrai dos incisos XIII e XIV do art. 21 da CF/88. Tais dispositivos enunciam que é competência da **União** a manutenção destes órgãos do Distrito Federal.

#### ▲ **Atenção**

*Entretanto, conforme já sinalizado acima, a Emenda Constitucional n. 69 de 29 de março de 2012 alterou os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.*

Finalmente, cumpre lembrar que, conforme previsão do art. 18, § 1º, **Brasília foi escolhida para ser a Capital Federal.**

Conforme mencionado, a EC n. 105, de 12 de dezembro de 2019, acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Assim, com a nova previsão, emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos entes federativos mencionados através de transferência especial ou transferência com finalidade definida.

Tais recursos não integrarão a receita desses entes para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, e de endividamento do ente federado. Assim, está vedada a aplicação de tais recursos no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas, bem como no pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida.

## **5. OS MUNICÍPIOS**

A despeito de algumas orientações doutrinárias divergentes que enxergam os Municípios como meras divisões político-administrativas, para as provas deve-se adotar o entendimento segundo o qual, em verdade,



eles constituem verdadeiros **entes federados**, pessoas políticas da Administração Pública **direta** e **centralizada**, compondo, dessa forma, o pacto federativo.

A partir dessa constatação, fácil perceber que assim como a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, os Municípios também gozam de ampla **autonomia**, o que traz também, por conseguinte, a capacidade de **auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação**.

Outro não é o entendimento que se extrai da simples leitura do art. 18 da Carta de Outubro. Com esse dispositivo, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos** nos termos da Constituição.

Confirmando esse raciocínio, o art. 1º, *caput*, do Texto Supremo dispara que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

O art. 29, por sua vez, estabelece que o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

Não se deve perder de vista, ainda, que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios serão feitos por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Sabe-se que inúmeros municípios no Brasil foram criados com inobservância dessas regras. Em face das irregularidades, o STF declarou a inconstitucionalidade de várias leis estaduais, porém sem pronunciar a nulidade pelo período de 24 meses, alegando o caráter excepcional da situação jurídica consolidada.

#### ▲ Atenção

*Logo em seguida, num total desrespeito ao Texto Maior, em 18 de dezembro de 2008, no “apagar das luzes”, o Congresso Nacional promulgou a EC n. 57, acrescentando o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e **convalidando** não só a criação, como também a fusão, incorporação e desmembramento de todos os Municípios que tiveram as leis publicadas até 31 de dezembro de 2006.*