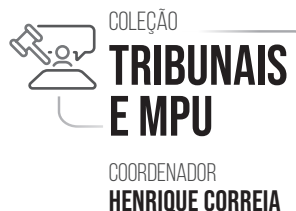


PAULO LÉPORE



DIREITO **CONSTITUCIONAL**

TÉCNICO E ANALISTA

**10^a
EDIÇÃO**

.....
revista,
atualizada e
ampliada

2026

 **EDITORA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO VI

ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Sumário: 1. Federalismo brasileiro e autonomia dos entes da federação – 2. União – 3. Estados-membros – 4. Municípios – 5. Distrito Federal – 6. Territórios ou Territórios Federais – 7. Distribuição de competências; 7.1. Introdução; 7.2. Natureza das competências; 7.3. Competência administrativa ou material; 7.4. Competência legislativa; 7.5. Competência do Distrito Federal – 8. Intervenção; 8.1. Introdução e conceito; 8.2. Âmbitos de intervenção; 8.3. Intervenção Federal; 8.3.1. Pressupostos materiais; 8.3.2. Pressupostos formais; 8.3.3. Espécies de intervenção federal; 8.3.4. Procedimento das intervenções federais solicitadas ou requisitadas; 8.4. Intervenção nos Municípios; 8.4.1. Pressupostos materiais; 8.4.2. Pressupostos formais; 8.4.3. Procedimento das intervenções nos Municípios – 9. Questões objetivas comentadas – 10. Questões objetivas para treinar.

1. FEDERALISMO BRASILEIRO E AUTONOMIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO

Nos termos do art. 18, *caput*, da CF, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil **compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.**

Trata-se de norma que reflete a **forma federativa de Estado** (assim, o Estado brasileiro não é unitário), firmada no *caput* do art. 1º da CF e resguardada como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, da CF).

O **pacto federativo é indissolúvel**, de modo que os Estados-membros e os Municípios **não gozam do direito de secessão**, ou seja, não podem se destacar do Estado soberano brasileiro.

O federalismo brasileiro é especial, pois além da União, dos Estados e do Distrito Federal, **reconhece autonomia também aos Municípios.**

Mas o que significa dizer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm autonomia?

Inicialmente cumpre esclarecer que **autonomia não se confunde com soberania**. Soberano e independente é apenas o Estado brasileiro, a República Federativa do Brasil.

Ser ente autônomo dentro de um federalismo significa a **possibilidade de implementar uma gestão particularizada, mas sempre respeitando os limites impostos pelos princípios e regras do Estado federal.**

Assim, a autonomia tem os seguintes elementos:

- a) **Auto-organização:** permite aos Estados-membros criarem as Constituições Estaduais (art. 25 da CF) e aos Municípios firmarem suas Leis Orgânicas (art. 29 da CF).
- b) **Autolegislação:** os entes da federação podem estabelecer normas gerais e abstratas próprias, a exemplos das leis estaduais e municipais (artigos 22 e 24 da CF).
- c) **Autogoverno:** os Estados-membros terão seus Governadores e Deputados estaduais, enquanto os Municípios possuirão Prefeitos e Vereadores, nos termos dos artigos 27, 28, 29 da CF. Os Estados-membros ainda organizarão sua Justiça (Poder Judiciário), consoante art. 125 da CF.
- d) **Autoadministração:** os membros da federação podem prestar e manter serviços próprios, atendendo às competências administrativas da CF, notadamente de seu art. 23.

Ademais, consoante art. 19 da CF, destaca-se que **a autonomia dos entes da federação não é ilimitada, sendo vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-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.

Cumpra ainda salientar que União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios são **pessoas jurídicas de direito público interno** (art. 41 do Código Civil).

Por fim, é importante saber que, doutrinariamente costuma-se afirmar que **o federalismo brasileiro é centrífugo, por segregação ou por desagregação**. Isso porque, historicamente, o Brasil nasceu (declarou-se independente de Portugal) como um Estado Unitário, não dotado de entes autônomos. Foi apenas em sua segunda Constituição, de 1891 – a primeira republicana –, que o Brasil, copiando os Estados Unidos da América, adotou a forma federativa de Estado, gerando um movimento de divisão, segregação ou desagregação dos Estados-membros com vistas à constituição de uma federação.

► ATENÇÃO!

Em suas provas, a banca **FGV** (responsável pelo concurso do TRT 12/2017) costuma denominar o Estado Federado de **Estado Composto**. Fique atento a essa denominação!

2. UNIÃO

A União é o componente mais importante do Estado federal brasileiro, pois **além de integrá-lo, também o representa**.¹ Assim é que a União se apresenta como

1. BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. Cit.*, p. 725.

uma **pessoa jurídica de direito público interno** que representa a pessoa jurídica de direito público externo República Federativa do Brasil.

O domicílio da União é Brasília, a capital federal, nos termos do art. 18, § 1º, da CF.

Nos concursos para cargos nos tribunais (principalmente TRFs e TREs) e MPU, é de cobrança certa o art. 20 da CF, que traz os bens da União.

Portanto, recomendamos leitura atenta desse dispositivo constitucional, que segue na íntegra e com destaques nos trechos mais cobrados nas provas:

► Art. 20. São bens da União:	
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 art. 26, II ; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)	
V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;	
VI – o mar territorial ;	
VII – os terrenos de marinha e seus acréscimos ;	
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.	
§ 1º – É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)	
§ 2º – A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura , ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira , é considerada fundamental para defesa do território nacional , e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.	

Regra interessante é a que permite à União, **para efeitos administrativos**, articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (art. 43, *caput*, da CF).

Trata-se da formação das **regiões**, que não têm autonomia (já que são entes vinculados à União) e dependem de lei complementar que disponha sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes, tudo de acordo com o art. 43, § 1º, da CF.

3. ESTADOS-MEMBROS

Os Estados-membros também são dotados de posição especial no Estado federal.² Prova disso é que contam com representantes no Congresso Nacional, mais precisamente no Senado Federal, a casa da federação. Cada Estado-membro (além do Distrito Federal) conta com três representantes no Senado Federal (art. 46, § 1º, da CF).

Ademais, consoante art. 25 da CF, os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições (auto-organização) e leis (autolegislação) que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal.

Disciplinando a autonomia dos Estados-membros, a Constituição Federal, em seu art. 25, § 3º, faculta-lhes, **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. Na lição de Uadi Lammêgo Bulos, “a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é matéria integrante da **competência exclusiva do Estado-membro**, permitindo-lhe otimizar o seu território, além de oferecer respostas para certas questões específicas”.³ (grifos nossos)

A exemplo do art. 20 da CF, que versa sobre os bens da União, **o art. 26 da CF, que traz os bens dos Estados, também é campeão de incidência nos concursos**. Assim, colacionamos o dispositivo constitucional destacando os trechos mais importantes:

► Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:	
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; ⁴	
III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; ⁵	
IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União. ⁶	

2. Cuidado! Não confunda Estado federal (República Federativa do Brasil ou Estado brasileiro) com Estado federado (Estado-membro ou membro da federação).

3. BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. Cit.*, p. 737.

4. Para não confundir, confira com o art. 20, II, da CF.

5. Para não confundir, confira com o art. 20, II, da CF.

6. Para não confundir, confira com o art. 20, IV, da CF.

Materializando o autogoverno, os Estados-membros são dotados de Assembleias Legislativas e geridos por Governadores.⁷

Importa ainda destacar que **os Estados-membros não são imutáveis**. Isso porque, nos termos do art. 18, § 3º, da CF, eles podem **incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais**.

Para tanto, exige-se **aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar**.⁸

► ATENÇÃO PARA AS PEGADINHAS!

Exige-se aprovação da população diretamente interessada por meio de **plebiscito** (não referendo) e **lei complementar federal** (não estadual).

Ademais, segundo o STF: “A expressão ‘população diretamente interessada’ constante do § 3º do art. 18 da CF (...) deve ser entendida como a **população tanto da área desmembrada do Estado-membro como da área remanescente**”. (ADI 2.650, julgada em 2011 e relatado pelo Ministro Dias Toffoli). (grifo nosso)

Desta feita, a consulta à população do território que restar do Estado originário **é requisito para a reconfiguração de Estados** (art. 18, § 3º, da CF).

Reforçando essa tese, no bojo da ADI 2650, em que a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (AL-GO) impugnava a primeira parte do artigo 7º da Lei 9.709/98, **o STF decidiu, por unanimidade, que o plebiscito para o desmembramento de um Estado da federação deve envolver não somente a população do território a ser desmembrado mas a de todo o Estado-membro**. A ação tinha como objeto o plebiscito para o desmembramento do Estado do Pará, que objetivava criar os Estados do Tapajós e de Carajás. Por fim, no dia 11 de dezembro de 2011, toda a população do Pará pôde ir às urnas, e o resultado indicou que 66,59% escolheram “não” para a criação do Estado de Carajás e 66,08% rejeitaram a criação do Estado de Tapajós.

4. MUNICÍPIOS

Como visto anteriormente, o federalismo brasileiro é especial porque reconhece autonomia aos Municípios.

Desta feita, os **Municípios integram a federação brasileira** e possuem auto-organização (lei orgânica); autolegislação (leis municipais); autogoverno (gestão própria de suas atividades por Prefeitos e Vereadores) e autoadministração (prestam e mantêm serviços próprios).

7. Por questão didática, estudaremos com mais detalhes as Assembleias Legislativas no capítulo referente ao Poder Legislativo, e os Governadores no capítulo sobre o Poder Executivo.
8. A Lei 9.709/98 estabelece um trâmite mais detalhado, mas que não é cobrado nos concursos para cargos em Tribunais e no MPU.

A Lei Orgânica do Município deve ser **votada em dois turnos, com interstício (intervalo) mínimo de dez 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-membro (art. 289 da CF).

Para facilitar a memorização, preparamos a seguinte tabela:

► REGRAS CONSTITUCIONAIS SOBRE AS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS
a) Realização de 2 turnos de votação.
b) Interstício mínimo de 10 dias entre os turnos de votação.
c) Aprovação mediante voto de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.
d) Promulgação pela Câmara Municipal.
e) Necessidade de atendimento aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na respectiva Constituição Estadual.
f) Dever de dispor sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal

Assim como os Estados-membros, os Municípios **não são imutáveis**, pois podem ser fundidos ou desmembrados. Podem também ser incorporados por outro Estado-membro. Por fim, ainda existe a faculdade de serem criados Municípios.

De acordo com o art. 18, § 4º, da CF, “**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”. (grifos nossos)

Portanto, existe um detalhado trâmite a ser respeitado:

1. Publicação de **lei complementar federal** autorizando e estabelecendo prazo/período para materialização do ato.
2. Divulgação de **estudos de viabilidade municipal**, apresentados e publicados na forma da lei.
3. Prévia consulta, mediante **plebiscito**, às populações dos Municípios envolvidos.
4. Publicação de **lei estadual**, dentro do prazo/período estabelecido na lei complementar federal, criando, incorporando, fundindo ou desmembrando Município.

Apesar da existência desse complexo trâmite, **ainda não foi criada a lei complementar federal** que estabeleceria o prazo/período para a materialização de mudanças envolvendo os Municípios.

Entretanto, mesmo diante da ausência da lei complementar federal, muitos Municípios foram criados no Brasil, o que normalmente se deu por meio da **lei estadual**

exigida pela Constituição, mas sem a lei federal que estabeleceria o prazo/período para tanto.

Houve, pois, a criação de vários Municípios mediante respeito parcial ao trâmite estabelecido pela CF. Nesse sentido, questiona-se: como fica a situação dos Municípios criados sob essas condições?

Instado a se manifestar sobre o tema, **o STF deixou de pronunciar a nulidade de leis estaduais que determinaram a criação de diversos Municípios brasileiros.** Segundo a Corte Constitucional brasileira, esse posicionamento teve como fundamento a **consolidada situação de fato e o respeito ao princípio da segurança jurídica.**

Em outras palavras, pode-se dizer que **o STF declarou inconstitucional a criação desses Municípios, mas não anulou a criação deles.**

Na maioria dos casos, o Supremo Tribunal Federal fixou um prazo (que variou entre 18 e 24 meses) para o Congresso criar a lei complementar exigida pela Constituição. Porém, em vez de produzir o diploma faltante, **o Congresso editou a EC 57/08, que acrescentou o art. 96 ao ADCT, dispositivo que convalidou os atos de criação dos Municípios,** desmembrados, fundidos ou incorporados, ainda que praticados sem a lei complementar federal exigida pela CF.

5. DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal é um **elemento jurídico-político *sui generis***, pois apesar de integrar a federação brasileira, tem sua autonomia parcialmente tutelada pela União.

“Embora possua traços de similitude com os Estados, os Municípios e as autarquias, com eles não se confunde, visto que possui autonomia constitucional. Ou seja, não é Estado, não é Município, nem autarquia territorial. Em algumas hipóteses, é mais do que os Estados e os Municípios, pois exercita competências específicas, que não são estendidas a eles (arts. 32, § 1º, e 147). Noutras situações, porém, é menos do que os Estado e os Municípios, em virtude de sua autonomia parcialmente tutelada [...]”⁹

Sustenta-se que **a autonomia do Distrito Federal é tutelada** porque é da União a competência para dispor sobre instituições fundamentais do Distrito Federal tais como o Poder Judiciário e o Ministério Público, conforme artigos 21, XIII e 22, XVII, da CF.¹⁰

► ATENÇÃO!

Desde a publicação da Emenda Constitucional 69/2012, **a organização e a manutenção da Defensoria Pública do DF passou a ser de competência do próprio Distrito Federal.** Antes dessa alteração constitucional, tal competência pertencia à União.

9. BULOS, Uadi Lammêgo. *Op. Cit.*, p. 756.

10. *Id.*

O art. 32, § 4º, da CF, determina que **Lei federal deverá dispor sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.**

Reafirmando a regra constitucional, a **Súmula Vinculante 39**: “Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”.

Em respeito à sua importância no pacto federativo, a **Constituição veda a divisão do Distrito Federal em Municípios** (art. 32, *caput*, da CF).

Ainda no art. 32, *caput*, a Constituição Federal estabelece que o Distrito Federal rege-se por Lei Orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da **Câmara Legislativa**, responsável por sua promulgação, atendidos os princípios estabelecidos nessa Constituição.

Nota-se, pois, que se trata de regra idêntica à do art. 29 da CF, que versa sobre a Lei Orgânica municipal.

► ATENÇÃO PARA A PEGADINHA!

O nome da casa legislativa do Distrito Federal é **Câmara Legislativa**, que é uma mistura de Câmara Municipal com Assembleia Legislativa.

6. TERRITÓRIOS OU TERRITÓRIOS FEDERAIS¹¹

Vale notar que **não mais existem Territórios Federais no Brasil¹²**, mas podem ser criados novos, e neste caso integrarão a União.

Por esse motivo, a Constituição Federal traz uma disciplina detalhada sobre os Territórios.

A criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem de um Território serão reguladas em lei complementar, tudo de acordo com o art. 18, § 2º, da CF. Ademais, a subdivisão ou desmembramento de Estados-membros pode gerar a formação de novos territórios, consoante art. 18, § 3º, da CF. Por fim, segundo o art. 33, § 1º, da CF, os Territórios também poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título (regras pertinentes aos Municípios).

Mais do que disciplinar a criação ou as mudanças envolvendo os territórios e os entes da federação, o texto constitucional tratou de questões práticas sobre o funcionamento dos territórios.

11. As duas denominações podem ser encontradas nas provas.

12. Roraima e Amapá foram transformados em Estados federados (art. 14 do ADCT), Fernando de Noronha foi extinto e sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco (art. 15 do ADCT).

Nos termos do art. 33 da CF, a lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios. Mas, apesar de pedir lei para disciplinar os Territórios, a Constituição Federal já deixa estabelecido que as **contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União** (art. 33, § 2º). Também está firmado que, nos Territórios Federais **com mais de 100 mil habitantes**, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, **haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instâncias, membros do Ministério Público e defensores públicos federais**. Por fim, o texto constitucional também enuncia que a lei disporá sobre as eleições para a **Câmara Territorial** e sua competência deliberativa (art. 33, § 3º, da CF).

7. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

7.1. Introdução

A maioria dos manuais de direito constitucional prefere tratar das competências dentro dos itens que versam sobre os entes da federação. Assim, ao dispor sobre a União, os autores já estabelecem as suas competências.

Nossa opção foi outra. Preferimos abordar a distribuição de competências em tópico próprio, pois acreditamos ser uma fórmula mais didática para o tipo de conhecimento exigido nas provas de Tribunais e MPU.

Como a repartição de competência é muito cobrada nas seleções, durante a confecção deste item arrolaremos os dispositivos constitucionais pertinentes destacando os trechos mais importantes.

Ademais, seguindo a tendência das últimas provas, traremos informações sobre matérias que, a despeito de não estarem expressamente arroladas no texto constitucional, tiveram suas competências firmadas por decisões do STF. Denominaremos esses itens como “Jurisprudência do STF”.

7.2. Natureza das competências

A Constituição trabalha com **duas naturezas de competência**: administrativa e legislativa.

A **competência administrativa ou material** refere-se à execução de alguma atividade estatal. Já a **competência legislativa** atribui iniciativa para legislar sobre determinada matéria.

7.3. Competência administrativa ou material

A competência administrativa ou material pode ser: **a) exclusiva¹³; b) comum, paralela, concorrente ou cumulativa; ou c) residual ou remanescente.**

13. Há alguns autores que denominam a competência material exclusiva como privativa (por todos, LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 448), mas esse não é o posicionamento predominante.

a) Competência administrativa ou material exclusiva

Entende-se por competência administrativa ou material exclusiva aquela exercida apenas por uma espécie de ente da federação e que não admite delegação.

As matérias que são de **competência administrativa ou material exclusiva da União** estão arroladas no art. 21 da CF.

► Art. 21. Compete (exclusivamente) 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;	
• Jurisprudência do STF: 1. “a competência privativa da União para ‘autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico’ também engloba outros aspectos inerentes ao material bélico, como sua circulação em território nacional. No tocante ao presente caso, entendo que regulamentações atinentes ao registro e ao porte de arma também são de competência privativa da União , por ter direta relação com a competência de ‘autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico’ – e não apenas por tratar de matéria penal, cuja competência também é privativa da União (art. 22, I, da CF). Nesse sentido, compete privativamente à União, e não aos Estados, determinar os casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito penal , matéria prevista no art. 6º da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). (ADI 2.729, voto do rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, julgamento em 19-6-2013, Plenário, DJE de 12-2-2014.) 2. “A competência exclusiva da União para legislar sobre material bélico, complementada pela competência para autorizar e fiscalizar a produção de material bélico, abrange a disciplina sobre a destinação de armas apreendidas e em situação irregular. ” (ADI 3.258, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 9-9-2005.)	
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;	
• Jurisprudência do STF: 1. “A CB confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 21, X). O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) , empresa pública, entidade da administração indireta da União , criada pelo Decreto-Lei 509, de 10-3-1969.” (ADPF 46, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 5-8-2009, Plenário, DJE de 26-2-2010.)	

► **Art. 21. Compete (exclusivamente) à União:**

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;

• **Jurisprudência do STF:**

1. “O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual ou municipal que – sem ter como objeto principal a prestação dos serviços de telecomunicações – acabe por produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal. (...) Esse não é o caso da norma contestada, a qual institui obrigação diretamente relacionada ao objeto da concessão do serviço móvel pessoal. **Ao determinar que as empresas forneçam à polícia judiciária informações sobre a localização de aparelhos de telefonia móvel, estabelecendo prazos, dispondo acerca do uso dos números de emergência e impondo o pagamento de multa, se houver descumprimento, o legislador estadual atua no núcleo da regulação da atividade de telecomunicações, de competência da União**, no que a esta última cabe disciplinar o uso e a organização desses serviços.” (ADI 4.739-MC, voto do rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 7-2-2013, Plenário, DJE de 30-9-2013.)

2. Leis Estaduais dispondo sobre telefonia móvel:

2.1. “Ante lei estadual que veio a dispor sobre validade de crédito de celular pré-pago, projetando-o no tempo, surge relevante argumentação no sentido de **competir à União legislar sobre telecomunicação**.” (ADI 4.715-MC, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 7-2-2013, Plenário, DJE de 19-8-2013.)

2.2. “Art. 1º, caput e § 1º, da Lei 5.934, de 29-3-2011, do Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe sobre a possibilidade de acúmulo das franquias de minutos mensais ofertados pelas operadoras de telefonia, determinando a transferência dos minutos não utilizados no mês de sua aquisição, enquanto não forem utilizados, para os meses subsequentes. **Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações**. Violação do art. 22, IV, da CF.” (ADI 4.649-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 28-9-2011, Plenário, DJE de 21-11-2011.)

3. “A Lei distrital 4.116/2008 **proíbe as empresas de telecomunicações de cobrarem taxas para a instalação do segundo ponto de acesso à internet**. O art. 21, XI, da Constituição da República estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, enquanto o art. 22, IV, da Constituição da República dispõe ser da **competência privativa da União legislar sobre telecomunicações**. Ainda que ao argumento de defesa do consumidor, não pode lei distrital impor a uma concessionária federal novas obrigações não antes previstas no contrato por ela firmado com a União.” (ADI 4.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-11-2010, Plenário, DJE de 14-12-2010.)

4. “Norma que disciplina **forma e condições de cobrança pelas empresas de telecomunicações**. Matéria privativa da União.” (ADI 2.615-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 22-5-2002, Plenário, DJ de 6-12-2002.)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

• **Jurisprudência do STF:**

1. “A jurisprudência do STF entende que a **Lei 4.117/1962, que obriga empresa de radiodifusão a transmitir o programa ‘A Voz do Brasil’, foi recepcionada pela CF de 1988**.” (RE 531.908-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 2-8-2011, Segunda Turma, DJE de 13-10-2011.) No mesmo sentido: RE 605.681-AgR-segundo, rel. min. Luiz Fux, julgamento em 4-9-2012, Primeira Turma, DJE de 23-10-2012.

► **Art. 21. Compete (exclusivamente) à União:**

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;**

• **Jurisprudência do STF:**

1. “O sistema federativo instituído pela CF de 1988 torna **inequívoco que cabe à União** a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica (CF, arts. 21, XI e XII, b, e 22, IV). A Lei 3.449/2004 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança da **tarifa de assinatura básica** ‘pelas concessionárias prestadoras de serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia no Distrito Federal’ (art. 1º, caput), incorreu em inconstitucionalidade formal”.

2. “(...) as Leis fluminenses 3.915/2002 e 4.561/2005, ao obrigarem as concessionárias dos serviços de telefonia fixa, energia elétrica, água e gás a instalar **medidores de consumo, intervêm na relação firmada entre a União e suas concessionárias**, pelo que contrariam os arts. 21, XI e XII, b; e 22, IV, da Constituição da República.” (ADI 3.558, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 6-5-2011.)

3. “(...) a lei distrital, ao obrigar as empresas concessionárias, prestadoras de serviços de telefonia fixa, a **individualizar determinadas informações nas faturas**, dispôs sobre **matéria de competência privativa da União**.” (ADI 3.322, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-12-2010, Plenário, DJE de 29-3-2011.)

4. “Ação direta de inconstitucionalidade contra a expressão ‘energia elétrica’, contida no caput do art. 1º da **Lei 11.260/2002 do Estado de São Paulo, que proíbe o corte de energia elétrica**, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário. Este STF possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Precedentes. **Violação aos arts. 21, XII, b; 22, IV; e 175, caput e parágrafo único, I, II e III; da CF. Inconstitucionalidade.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3.729, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-9-2007, Plenário, DJ de 9-11-2007.)

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;

• **Jurisprudência do STF:**

1. “Transporte rodoviário interestadual de passageiros. **Não pode ser dispensada, a título de proteção da livre iniciativa, a regular autorização, concessão ou permissão da União**, para a sua exploração por empresa particular. Recurso extraordinário provido por contrariedade ao disposto no art. 21, XII, e, da CF.” (RE 214.382, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 21-9-1999, Primeira Turma, DJ de 19-11-1999.)

f) os **portos** marítimos, fluviais e lacustres;

► **Art. 21. Compete (exclusivamente) à União:**

XIII – **organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)

XIV – **organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, 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;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

• **Jurisprudência do STF:**

1. “Compete privativamente à União legislar sobre **vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal**”. (Súmula Vinculante 39)
2. “Ao instituir a chamada **‘gratificação por risco de vida’ dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal**, o Poder Legislativo distrital usurpou a **competência material da União** para ‘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 (inciso XIV do art. 21 da CF). Incidência da Súmula 647/STF.” (ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16-6-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010.)

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;**

• **Jurisprudência do STF:**

1. “Não se compreende, no rol de competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ut art. 23 da CF, a **matéria concernente à disciplina de ‘diversões e espetáculos públicos’**, que, a teor do art. 220, § 3º, I, do Diploma Maior, **competete à lei federal regular**, estipulando-se, na mesma norma, que ‘caberá ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada’.” (RE 169.247, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 8-4-2002, Segunda Turma, DJ de 1º-8-2003.)

XVII – **conceder anistia;**

• **Jurisprudência do STF:**

1. “**Anistia de infrações disciplinares de servidores estaduais: competência do Estado-membro respectivo.** Só quando se cuidar de anistia de crimes – que se caracteriza como abolição criminis de efeito temporário e só retroativo – a competência exclusiva da União se harmoniza com a competência federal privativa para legislar sobre direito penal; [...] Compreende-se na esfera de autonomia dos Estados a anistia (ou o cancelamento) de infrações disciplinares de seus respectivos servidores, podendo concedê-la a Assembleia Constituinte local, mormente quando circunscrita – a exemplo da concedida pela CR – às punições impostas no regime decaído por motivos políticos.” (ADI 104, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)

► **Art. 21. Compete (exclusivamente) à União:**

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**; (Regulamento)

XX – instituir **diretrizes para o desenvolvimento urbano**, inclusive 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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 pesquisa e uso agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022)

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022)

d) a **responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

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

• **Jurisprudência do STF:**

1. “**É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal que disponha sobre proibição de revista íntima em empregados de estabelecimentos situados no respectivo território.**” (ADI 2.947, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 5-5-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010.)

2. Lei distrital 3.705, de 21-11-2005, que cria **restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra**: inconstitucionalidade declarada. **Ofensa à competência privativa da União** para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e **para dispor sobre direito do trabalho e inspeção do trabalho** (CF, art. 21, XXIV, e art. 22, I).” (ADI 3.670, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJ de 18-5-2007.)

► **Art. 21. Compete (exclusivamente) à União:**

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

XXVI – organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

O art. 177 da CF disciplina outra matéria de **competência administrativa ou material exclusiva da União**.

Nos termos do art. 177, V, da CF, constituem monopólio da União, a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do *caput* do art. 21 dessa Constituição Federal.

Em seguida, no art. 177, § 1º, da CF, há regra segundo a qual a União poderá contratar empresas estatais ou privadas para a realização das atividades previstas nos incisos I a IV desse artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.

Sendo assim, o inciso V do art. 177 fica excluído, ou seja, a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados não podem ficar a cargo de empresas estatais ou privadas, ainda que contratadas com a União.

Já a **competência administrativa ou material exclusiva dos Estados** está adstrita ao art. 25, § 2º, da CF: “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”.

Por fim, as matérias que são de **competência administrativa ou material exclusiva dos Municípios** estão colacionadas no art. 30, III a IX, da CF.

► **Matérias de competência administrativa ou material exclusiva dos Municípios (art. 30 da CF)**

[...]

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;

► **Matérias de competência administrativa ou material exclusiva dos Municípios (art. 30 da CF)**

• **Jurisprudência do STF:**

1. “Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte **intermunicipal**. (...) A prestação de **transporte urbano**, consubstanciando serviço público de **interesse local**, é matéria albergada pela **competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito**.” (ADI 2.349, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 31-8-2005, Plenário, DJ de 14-10-2005.)

2. “Os **serviços funerários** constituem **serviços municipais**, dado que dizem respeito com necessidades imediatas do Município. CF, art. 30, V.” (ADI 1.221, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-10-2003, Plenário, DJ de 31-10-2003.)

3. “Os Estados-Membros – que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias – também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica – CF, art. 21, XII, b) e pelo **Município (fornecimento de água – CF, art. 30, I e V)**, de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.” (ADI 2.337-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20-2-2002, Plenário, DJ de 21-6-2002.)

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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.

b) Competência administrativa ou material comum, paralela, concorrente ou cumulativa

A competência administrativa ou material comum é aquela exercida em **cooperação** entre União, Estados, Distrito Federal e **Municípios**, consoante art. 23 da CF.

► **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;