



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Objetivo da exposição

Explicar a respeito do Pacto Federativo Brasileiro na forma como ele está explicitado na nossa Constituição da República.

A Federação Brasileira

- O Brasil não surgiu como Estado Federado.
- Inicialmente adotou-se no País a forma unitária de Estado.
- O modelo federativo foi instituído no Brasil com a Constituição de 1891.
- A Constituição Federal de 1988 manteve o modelo federativo.

A Federação Brasileira

- O modelo federal na atual Constituição está explicitado nos arts. 1º e 18, senão vejamos:

- *Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:*

(...)

- *Art. 18. A organização político-administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição:*

(...)

A Federação Brasileira

- Verifica-se que a Federação brasileira não é um típico Estado Federado porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados).
- Já a nossa República é composta por quatro espécies de entes federados dotados de autonomia, duas delas de entes típicos (União e estados) e duas de entes atípicos (Distrito Federal e municípios).

Formação do Estado Federado

- O Estado Federado pode formar-se por agregação ou por desagregação.
- A federação é formada por agregação quando antigos Estados independentes ou soberanos abrem mão de sua soberania e se unem para a formação de um único Estado federal, indissolúvel, no qual gozarão, apenas de autonomia. Ex. Estados Unidos da América.
- A federação é formada por desagregação quando um Estado Unitário descentraliza-se, instituindo uma repartição de competências entre entidades autônomas. Ex. Brasil

Modo de separação de competências no modelo federal

- Quanto ao modo de separação de competências entre os entes que compõem a federação, temos duas espécies de federalismo:
- Federalismo dual: identificado por uma rígida separação de competências entre a entidade central (União) e os demais entes federados. Ex. Estados Unidos da América.
- Federalismo cooperativo: identificado por uma divisão não-rígida de competências entre a entidade central (União) e os demais entes federados. Ex. Brasil

Soberania e Autonomia no Estado Federal

- Assim, é o Estado Federado, a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular da soberania.
- Os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são todos autônomos (nunca soberanos), nos termos da Constituição Federal.
- Embora a regra seja a autonomia dos entes federados, há situações excepcionalíssimas em que uma entidade federada poderá intervir em outra, afastando temporariamente sua autonomia. (arts. 34 e 35 da Constituição Federal)
- Exemplo de Intervenção: O Estado pode intervir no município na hipótese de que a dívida fundada deixe de ser paga, por dois anos consecutivos, sem motivo de força maior (art. 35, inciso I, da CF/88).

Soberania e Autonomia no Estado Federal

- Como consequência da autonomia dos entes federados inexistente subordinação entre eles.
- Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, das competências que lhe são por ela outorgadas.
- Não há precedência de um ente federado sobre outro, mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente.
- No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o município é tão autônomo, quanto, por exemplo, a União no exercício de suas competências.

Proteção ao Pacto Federativo

- A Constituição Federal, preocupada em proteger o pacto federativo, estabeleceu alguns comandos constitucionais que são verdadeiras garantias constitucionais da nossa Federação:

a) Repartição de competências: ao distribuir as competências públicas entre os diferentes entes políticos, a Constituição Federal outorga-lhes autonomia para a atuação no âmbito das respectivas áreas, assim assegurando o equilíbrio federativo;

b) Rigidez da Constituição: o fato de a Constituição Federal ser rígida dificulta a modificação da repartição de competências entre os entes políticos, haja vista que esta somente será possível mediante a aprovação de emenda à Constituição, pelo procedimento especial e árduo, exigido constitucionalmente;

Proteção ao Pacto Federativo

- c) Controle de constitucionalidade: a atribuição ao Poder Judiciário da competência para exercer o controle de constitucionalidade possibilita que ele fiscalize o exercício pelos entes federados das competências delineadas no texto constitucional, porquanto a atuação de qualquer um dos entes federados fora de suas competências próprias configura atuação inconstitucional, passível de anulação pelo Poder Judiciário, por meio dos mecanismos de controle de constitucionalidade;
- d) Processo de intervenção: em certas hipóteses, a intervenção de um ente federado sobre o outro tem por fim específico assegurar a manutenção e o equilíbrio de nossa Federação;
- e) Imunidade recíproca de impostos: impõe a vedação constitucional de exigência de impostos entre os entes federados, impedindo que a autonomia de um ente político seja prejudicada por outro. (art. 150, inciso VI, "a", da CF/88)

Proteção ao Pacto Federativo

f) Repartição das receitas tributárias: prevista nos arts. 157 a 159 da CF/88 – estabelece a obrigatoriedade da repartição das receitas de certos tributos entre os entes federados, buscou o legislador constituinte assegurar uma relativa equivalência econômico-financeira entre eles, aspecto fundamental para o equilíbrio federativo;

Análise crítica: a repartição das receitas tributárias é um problema extremamente sério no contexto da nossa federação, afinal, se afirma a cada dia a hegemonia e hipertrofia da União em face dos demais entes federados.

Principais elementos da nossa Federação

- a) Descentralização política;
- b) Formação por desagregação;
- c) Autonomia dos entes federados;
- d) Soberania do Estado Federal;
- e) Formalização e repartição das competências em uma Constituição rígida;
- f) Inexistência de direito de secessão;
- g) Representação dos estados e do Distrito Federal no Senado Federal;
- h) Fiscalização da autonomia federativa por meio do controle de constitucionalidade.

Federação: cláusula pétrea

- Cabe referir ainda que a Constituição Federal gravou como cláusula pétrea a possibilidade de proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado (CF, art. 60, §4º, I);
- É interessante observar que a Constituição Federal de 1988 somente gravou como cláusula pétrea a forma federativa de Estado não fazendo o mesmo em relação à forma de governo (república) e ao sistema de governo (presidencialismo).
- Importante esclarecer também que os territórios federais não são entes federativos. Eles integram a União, como mera divisão administrativo-territorial, sem nenhuma autonomia política (CF, art. 18, §2º).

Repartição de competências

- São dois os modelos básicos de repartição de competências: o modelo horizontal e o modelo vertical.

- HORIZONTAL: o traço marcante da repartição horizontal é a inexistência de subordinação ou hierarquização entre os entes federados no exercício da competência. Cada ente é dotado plena autonomia para exercer, sem ingerência dos demais, a competência quanto às matérias que a Constituição lhe atribui. É o caso das competências estabelecidas nos arts. 21, 22, 23, 25 e 30 da Constituição Federal.

- VERTICAL: ocorre a repartição vertical quando a Constituição outorga a diferentes entes federativos a competência para atuar sobre as mesmas matérias, mas estabelece uma relação de subordinação entre o tipo de atuação previsto para cada um. Os entes federados atuam sobre as mesmas matérias, mas não dispõem dos mesmos poderes nessa tarefa. Ex. É o caso da competência legislativa concorrente outorgada à União, aos estados e Distrito Federal (CF, art. 24).

Espécies de competências

- As competências são tradicionalmente classificadas em competências administrativas, competências legislativas e competências tributárias.
- Administrativas: especificam o campo de atuação político-administrativa do ente federado. São competências para a atuação efetiva, para executar tarefas, para a realização de atividades concernentes às matérias nelas consignadas. Ex. A CF/88 outorga à União competência exclusiva para a emissão de moeda. (CF, art. 21, VII)
- Legislativas: como a própria denominação indica, estabelecem o poder para normatizar, para estabelecer normas sobre as respectivas matérias. Ex. A CF/88 estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. (CF, art. 22, XI)
- Tributária: diz respeito ao Poder de instituir tributos, que é outorgado a todos os entes federativos, como uma das formas de assegurar sua autonomia.

Técnica de repartição de competências

- Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado princípio da predominância do interesse.
- Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Técnica de repartição de competências

- Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo município. Caso o transporte seja intermunicipal (intraestadual), a competência será do estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional. Se o transporte é interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União.

Técnica de repartição de competências

- Norteado pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

- a) Enumerou taxativa e expressamente a competência da União – (arts. 21 e 22, principalmente);
- b) Enumerou taxativamente a competência dos municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local – art. 30, I e V)
- c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos estados e dos municípios (art. 32, §1º);
- d) não enumerou expressamente as competências dos estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição – a denominada competência residual (art. 25, §1º);
- e) fixou uma competência administrativa comum – em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23 da CF/88);
- f) Fixou uma competência legislativa concorrente – estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os estados e o Distrito Federal (art. 24).

Competência administrativa comum (art. 23 da CF/88)

- A competência comum é uma competência administrativa que outorga aos entes o poder para atuar, paralelamente, sobre as respectivas matérias. Todos os entes federativos exercem-na em condições de igualdade, sem nenhuma relação de subordinação. Por essa razão é que se fala em atuação paralela dos entes federados, porque eles atuam em condições de igualdade, e a atuação de um não exclui a dos outros.
- A principal característica da competência administrativa comum é, pois, a inexistência de subordinação na atuação dos diferentes entes federativos.

Competência administrativa comum (art. 23 da CF/88)

- As matérias contempladas pela competência comum são tipicamente de interesse da coletividade – os chamados interesses difusos – razão pela qual se justifica a atuação comum de todos os entes da Federação, senão vejamos:

Art. 23 (...)

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;*
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;*
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;*
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;*
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;*
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;*
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;*
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.*

Competência administrativa comum (art. 23 da CF/88)

- A fim de evitar conflitos e superposição de esforços no âmbito da competência comum, a Constituição Federal determina 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, a saber:

Art. 23. (...)

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.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Competências dos Municípios

- A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios natureza de ente federativo autônomo, enumerando, sobretudo, no art. 30, as competências municipais, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; [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.

Competência dos municípios

- A competência dos municípios pode ser dividida em competência legislativa e competência administrativa.
- A competência legislativa corresponde à competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) e à competência para suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber (CF, art. 30, II).
- A competência administrativa autoriza o município a atuar sobre os assuntos de interesse local, identificados a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas nos incisos III ao IX do art. 30 da Constituição Federal.

Competência dos municípios

- No uso da competência legislativa suplementar o município pode suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais.
- Entretanto, no uso dessa competência suplementar, não poderão os municípios contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar a sua competência para disciplinar, apenas, assuntos de interesse local.
- Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do princípio da predominância do interesse.

Exemplos práticos do exercício da competência municipal

- 1 – Cabe ao município disciplinar a exploração da atividade de estabelecimento comercial, mediante a expedição de alvarás ou licenças para funcionamento;
- 2 – Cabe ao município fixar o horário de funcionamento do comércio local (lojas, shopping centers e outros), bem como de drogarias e farmácias e dos plantões obrigatórios destas. (STF, Súmula n. 645);
- 3 – Entretanto, cabe à União, e não ao município, a competência para a fixação do horário de funcionamento de agências bancárias, haja vista que o horário de funcionamento bancário extrapola o interesse local da municipalidade;
- 4 – O município é competente para, dispondo sobre segurança de sua população, impor a estabelecimentos bancários a obrigação de instalarem portas eletrônicas, com detector de metais, travamento e retorno automático e vidros à prova de balas (STF, Recurso Extraordinário 240.406/RS, rel. Min. Carlos Velloso).

Exemplos práticos do exercício da competência municipal

5 – Na mesma esteira, decidiu o STF que os municípios podem editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou colocação de bebedouros, ou, ainda, prestação de atendimento em prazo razoável, com a fixação de tempo máximo de permanência dos usuários em fila de espera. (Recurso Extraordinário 251.542/SP, rel. Min. Celso de Mello, 01.07.2005);

6 – O STF já decidiu que o município é competente para legislar sobre limite de tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios, sem que isso represente ofensa à competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (CF, art. 22, inciso XXV); (Recurso Extraordinário 397.094/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 29.08.2006).

Exemplos práticos do exercício da competência municipal

7 – Os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem respeito a necessidades imediatas do município, em consonância com o art. 30, inciso V, da Constituição da República. (STF, RE 387.990/SP, rel. Min. Carlos Velloso);

8 – Cabe ao município estabelecer a política de desenvolvimento urbano, mediante aprovação do chamado plano diretor;

9 – Os municípios poderão instituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei; (CF, art. 144, §8º)

Competência municipal

- Cabe referir ainda que também cabe aos municípios a competência administrativa comum (art. 23, da CF/88) e a competência tributária expressa para a a instituição das diferentes espécies tributárias de competência dos municípios, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições previdenciárias e contribuição de iluminação pública (arts. 145; 149, §1º, 149-A; 156).

Elena Pacita Lois Garrido
Departamento Jurídico – CNM
(61) 2101-6010
elena.garrido@cnm.org.br