

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* em Advocacia**  
**Pública**

**Daniela Almeida de Carvalho Buosi**

**INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA DE  
REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:  
POSSIBILIDADE DE LEI DISTRITAL DISPOR  
SOBRE OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA  
PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.**

**Brasília - DF**

**2008**

**DANIELA ALMEIDA DE CARVALHO BUOSI**

**INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA DE  
REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:  
POSSIBILIDADE DE LEI DISTRITAL DISPOR  
SOBRE OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA  
PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em advocacia pública do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Brasília-DF

2008

**DANIELA ALMEIDA DE CARVALHO BUOSI**

**INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA DE  
REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:  
POSSIBILIDADE DE LEI DISTRITAL DISPOR  
SOBRE OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA  
PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em advocacia pública do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_,  
com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_

Presidente: Prof.

\_\_\_\_\_

Integrante: Prof.

\_\_\_\_\_

Integrante: Prof.

# DEDICATÓRIA

Ao Renato pelo incentivo e amor .

Dedico.

## RESUMO

O sistema de repartição de competências é peça-chave do Estado Federado, porque garante a preservação harmônica dos integrantes da federação. A Constituição Federal de 1988, a fim de se afastar da tendência centralizadora das constituições anteriores, buscou por em prática um sistema complexo de partilha de competências em que convivem competências enumeradas privativamente e competências concorrentes. Para a União foram enumeradas atribuições decorrentes do titular da soberania do Estado Brasileiro, dentre as quais, a de dispor sobre a organização e manutenção dos órgãos de segurança da Capital da República. Entretanto, visando preservar a autonomia do Distrito Federal e conseqüentemente a sua capacidade de estabelecer leis que vão reger as suas próprias atividades, busca-se, à luz da interpretação do sistema de repartição de competências, verificar se o Distrito Federal possui, dentro do contexto de garantia do federalismo, competência paralela à da União para dispor através de lei distrital sobre a polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

**Palavras-Chave:** Repartição de Competências. União. Distrito Federal. Polícia Civil. Polícia Militar. Corpo de Bombeiros Militar.

## ABSTRACT

The system of distribution of constitutional competences is primordial for the Federative State, since it guarantees the harmony between the integrants of the federacy. The Federal Constitution of 1988, in order to move away from the centralized trend of the previous constitutions, sought to put in practice a complex system of allotment of competences where competences enumerated privatively and concurrent competences coexist. Attributions proceeding from the bearer of the sovereignty of the Brazilian State had been enumerated for the Union, amongst which, to legislate on the organization and maintenance of the security agencies of the Capital of the Republic. However, aiming to preserve the autonomy of the Federal District and consequently its capacity to establish laws that conduct its proper activities, it is tried to verify (through the interpretation of the system of distribution of competences) if the Federal District has, inside of the context of guarantee of the federalism, parallel ability to the one of the Union to legislate on subjects related to the civil policy, military policy and military firemen of the Federal District.

**Key words:** distribution of constitutional competences. Union. Federal District. Civil Policy. Military Policy. Military Firemen.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
A – Razões objetivas .....	8
B – Razões subjetivas.....	9
1. O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	10
1.1. Considerações gerais .....	10
1.2. Evolução do modelo adotado .....	11
1.3. Fontes de inspiração do modelo de 1988 .....	15
2. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS.....	17
2.1. União .....	17
2.2. Estados-Membros.....	19
2.3. Municípios.....	22
2.4. Distrito Federal.....	24
2.5. Posicionamento crítico .....	25
2.5.1. Inadequação técnica de inclusão de competências legislativas concorrentes entre as competências legislativas privativas da União.....	27
3. INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS: SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL	29
3.1. Considerações gerais .....	29
3.2. Natureza jurídica.....	30
3.3. Posicionamento jurisprudencial.....	35
3.4. A interpretação do artigo 21, XIV, da Constituição Federal, quanto à polícia civil do Distrito Federal .....	40

3.5. A interpretação do artigo 21, XIV, da Constituição Federal, quanto à polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal .....	44
CONCLUSÃO .....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	48

## INTRODUÇÃO

### A – Razões objetivas

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências com o intuito de garantir o pacto federativo e, conseqüentemente, a autonomia dos entes federados. Buscando-se afastar da tendência centralizadora das constituições anteriores, este sistema de partilhas de competências permite que convivam competências privativas com competências concorrentes. Neste sistema foram enumeradas competências para a União, titular da soberania do Estado Brasileiro, dentre as quais, a de dispor sobre a organização e a manutenção dos órgãos de segurança pública localizados no Distrito Federal (CF, art. 21, XIV).

A preocupação do legislador constituinte em atribuir à União a competência para dispor sobre estas instituições de segurança pública faz-se compreensível, principalmente, por estarem localizadas na capital da República as sedes dos poderes executivo, legislativo e judiciário federais, logo, não poderia a União quedar-se alheia aos organismos responsáveis pela sua segurança.

Em decorrência desta previsão constitucional, o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo responsável pela interpretação e proteção da Constituição Federal, se manifestou, por diversas vezes, no sentido de que compete à União legislar sobre vencimentos, organização, regime jurídico, direitos e deveres dos membros da polícia civil e corporações militares do Distrito Federal.

O objetivo deste trabalho é o de trazer luz à interpretação do sistema de repartição de competências no sentido de, preservada a atribuição legislativa da União, conforme apontado pelo Supremo Tribunal Federal, verificar se há uma esfera de incidência para que o Distrito Federal, paralelamente ao ente federal, possa normatizar assuntos atinentes aos organismos de segurança pública local, principalmente, a fim de atender as necessidades da comunidade distrital.

Nesse sentido será apresentado, em um primeiro plano, a evolução do sistema de repartição de competências da Constituição Federal de 1988 e a melhor forma de interpretá-lo a fim de garantir o equilíbrio federativo. Após, será delimitado o campo de atuação legislativa de cada ente federado, permitindo, assim, verificar a situação peculiar do Distrito Federal, tanto no que concerne a acumulação de atribuições legislativas, administrativas e tributárias dos Estados e dos Municípios, como no tocante a ingerência da União no Poder Judiciário, Ministério Público e nos órgãos de segurança pública presentes na Capital Federal.

Ao final, será possível interpretar o sistema de repartição de competências, limitando o campo de incidência legislativa da União e do Distrito Federal, para dispor sobre as importantes instituições de segurança pública local, a fim de garantir o pacto federativo consolidado.

## **B – Razões subjetivas**

Como ocupante do cargo de Procurador do Distrito Federal não posso deixar de me interessar pelo tema, principalmente, porque no exercício de atividades no setor consultivo e contencioso da Procuradoria de Pessoal da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, o assunto sempre é trazido à baila, quando nos deparamos com a necessidade de verificar se o ente distrital possui competência legislativa para dispor sobre os seus órgãos de segurança pública ou, inexoravelmente, depende do exercício da competência legislativa da União.

O aparente conflito de normas constitucionais e as dificuldades hermenêuticas na interpretação do sistema de repartição de competências trazem enormes percalços à administração distrital, no que tange a sua autonomia relativa em relação às instituições de segurança pública local, o que nos leva a questionar os limites da dependência do Distrito Federal do exercício ao poder legiferante federal.

# 1. O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

## 1.1. Considerações gerais

A Constituição Federal de 1988 previu que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, arts. 1º, *caput*, e 18, §2º). Verifica-se, pois, que a forma do Estado é definida como federativa e, a base jurídica para adoção deste modelo de Estado Federado depende de algumas técnicas operacionais, condensadas por Raul Machado Horta<sup>2</sup> da seguinte forma:

1. a decisão constituinte criadora do Estado Federal e de suas indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-Membros;
2. a repartição de competências entre a Federação e os Estados-Membros;
3. o poder de auto-organização constitucional dos Estados-membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional;
4. a intervenção federal, instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, em casos constitucionalmente definidos;
5. a Câmara dos Estados, como órgão do Poder Legislativo Federal, para permitir a participação do Estado-membro, através de suas Assembléias legislativas, em número qualificado, para propor emenda à Constituição Federal;
6. a titularidade dos Estados-membros, através de suas Assembléias legislativas, em número qualificado, para propor emenda à Constituição Federal;
7. a criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado;
8. a existência no Poder Judiciário Federal de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para interpretar e proteger a Constituição Federal, e dirimir litígios ou conflitos entre a União, os Estados e outras pessoas jurídicas de direito interno.

Neste conjunto de instrumentos de organização constitucional de Estado Federal, o sistema de repartição de competências é aquele que define e delimita o tipo de federação do Estado, além de demarcar os domínios da União e dos demais entes políticos federados. Por isto e como explica Fernanda Dias Menezes de

---

<sup>2</sup> *Direito Constitucional*. p. 307.

Almeida <sup>3</sup> “A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas”.

Com efeito, percebe-se a importância do estudo do sistema de repartição de competências para que se possa compreender o tipo de federalismo adotado pelo Estado e o grau de descentralização dos entes federados.

As Constituições, para adotar o sistema de partilha de competências, se valeram de algumas técnicas que foram tratadas da seguinte forma por José Afonso da Silva<sup>4</sup>:

As constituições solucionavam o problema mediante a aplicação de três técnicas, que conjugam poderes enumerados e poderes reservados ou remanescentes, que consistem (a) na enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes remanescentes; é a técnica predominante (EUA, Suíça, Argentina, ex-URSS, México e Austrália são federações que a adotam); (b) na atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União, ao inverso, pois, do sistema anterior, e que é empregado quase só pela Federação do Canadá; (c) na enumeração das competências das entidades federativas (Índia e Venezuela podem ser indicadas como exemplos, compreendendo ambas poderes concorrentes e atribuição de poderes residuais à União). Esse sistema de enumeração exaustiva de poderes para as entidades federativas vigora também no Brasil para a repartição de rendas tributárias, com competência residual para a União (arts. 145 a 162).

Contudo, com a evolução do federalismo e a ampliação das tarefas do Estado, outras técnicas foram surgindo, para acolher formas mais complexas, que procuram compatibilizar a autonomia de cada ente, afastando-se do sistema dual de repartição de competências e aproximando-se do sistema cooperativo.

## 1.2. Evolução do modelo adotado

As técnicas do modelo de repartição de competências foram alteradas de acordo com a evolução do federalismo e a ampliação das tarefas do Estado. Inicialmente, a repartição de competências seguiu o modelo do federalismo clássico em que eram conferidas competências enumeradas para a União e aos Estados-

---

<sup>3</sup> *Competências na Constituição de 1988*. p. 29.

<sup>4</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 478.

Membros cabiam competências não-enumeradas ou reservadas. A fonte de inspiração deste modelo foi a Constituição Norte-americana de 1787. Trabalhou-se, pois, com competências enumeradas e remanescentes, chamadas de repartição horizontal.

O federalismo clássico ou dual transmudou-se para um federalismo cooperativo, quando iniciou um sistema de repartição de competências concorrente. Sobre o tema, cabe trazer, por esclarecedor, os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.<sup>5</sup>

Duas são as técnicas pelas quais se efetiva essa repartição, segundo revela o direito comparado. Uma, mais antiga, peculiar ao chamado "federalismo dualista", caracterizada como "repartição horizontal"; outra, própria do "federalismo cooperativo", dita "repartição vertical" de competências.

A índole da primeira é a de separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma "área" própria, consistente em toda u'a "matéria" (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente. Daí falar-se, a propósito de tais competências, em competências "privativas" ou "reservadas".

A da segunda é a de dividir u'a mesma "matéria", em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. Assim u'a mesma "matéria" é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos. Normalmente, isto se dá em níveis diferentes (v. art. 24).

Na Constituição alemã de 1919 já se encontram regras deste federalismo cooperativo. Contudo, como ensina o professor Raul Machado Horta<sup>6</sup> a Constituição de Weimar não chegou propriamente a conceber uma repartição de competências entre a União e os Estados, limitou-se a consagrar a competência da União nas listas da competência exclusiva, do direito de legislar, do estabelecimento de regras uniformes e normativas. Se a União não fizesse uso de seu direito de legislar, os Estados adquiriam o direito em determinados casos de competência legislativa da União.

A Constituição da Áustria de 1920 rompeu com o exclusivismo da matéria federal e criou um sistema de comunicação de competências entre a União e os Estados, prevendo legislação de princípios da União e legislação de aplicação e de

---

<sup>5</sup> *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. p. 150-151.

<sup>6</sup> *Direito Constitucional*. p. 311-312.

execução dos Estados, sobre matérias comuns a estes entes federados. Contudo, tal Constituição não se libertou da tradição monárquica centralizadora.<sup>7</sup>

Foi, na verdade, a Constituição da Alemanha de 1949 que deu solução à organização política-administrativa da Federação, concebendo a fórmula mais evoluída de repartição de competências do Estado moderno, permitindo uma maior participação dos Estados. Previu a competência remanescente e, ainda, um largo espectro material aberto no domínio da competência concorrente.<sup>8</sup>

No Brasil, o modelo clássico de partilha de competências foi adotado na Constituição de 1891, em que havia esferas de competências pré-fixadas de forma rígida. A partir da Constituição de 1934 o federalismo dual transmudou-se para um federalismo cooperativo, quando se registrou o surgimento da competência concorrente, contudo, com um acréscimo excessivo de competências da União, com perda legislativa dos Estados.

Este federalismo cooperativo, deslocou matérias de competência privativa da União para o âmbito da legislação concorrente. Passando-se a admitir a atividade legislativa federal e estadual, sobre as mesmas matérias. Contudo, esta repartição de competência concorrente foi simples e acanhada, dentro do grandioso e esmagador quadro de competências dos poderes federais.<sup>9</sup>

A técnica de legislação estadual supletiva ou complementar que surgiu com a Constituição de 1934, prosseguiu nas Constituições de 1937, 1946 e 1967. Contudo, todas elas preservaram a centralização de poderes e a competência concorrente era aquela advinda de antigas competências da União. Diante deste quadro de tendência centralizadora, o legislador de 1988 teve que trabalhar para modificar a excessiva concentração de poderes no governo central, em detrimento dos Estados.

Estruturou-se, assim, um sistema de repartição em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. p. 312.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 312

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 346.

<sup>10</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. p. 74.

Este sistema abrange cinco planos distintos que Raul Machado Horta<sup>11</sup> expõe da seguinte forma:

- I – competência geral da União (art. 21, I até XVI);
- II – competência de legislação privativa da União (art. 22, I e XXIX, parágrafo único);
- III – competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII, parágrafo único);
- IV – competência de legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I a XV, §§ 1º, 2º, 3º e 4º);
- V- competência dos poderes reservados aos Estados (art. 25, §1º, e 125, §§ 1º, 2º, 3º e 4º).

Esta partilha de competências pode ser classificada sobre o prisma da forma, do conteúdo, da extensão e da origem, conforme leciona José Afonso da Silva<sup>12</sup>, nos seguintes termos:

Quanto à forma (ou o processo de sua distribuição), a competência será: (a) enumerada, ou expressa, quando estabelecida de modo explícito, direto, pela Constituição para determinada entidade (arts. 21 e 22, p. ex.); (b) reservada ou remanescente e residual, a que compreende toda matéria não expressamente incluída numa enumeração da competência de outra (art. 25, § 1º: cabem aos Estados as competências não vedadas pela Constituição), enquanto a competência residual consiste no eventual resíduo que reste após enumerar a competência de todas as entidades, como na matéria tributária, em que a competência residual – a que eventualmente possa surgir apesar da enumeração exaustiva – cabe à União (art. 154, I); (c) implícita ou resultante (ou inerente ou decorrente, porque decorra da natureza do ente), quando se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos ou reservados; por exemplo, no silêncio da Constituição de 1891, o STF decidiu que a expulsão de estrangeiros era da competência da União, embora isso não estivesse dito naquela Carta Magna.

Quanto ao conteúdo, a competência distingue-se em econômica, social, político-administrativa, financeira e tributária. É cabível falar-se, também, numa área de competência internacional: direitos de paz e guerra, de legação e de fazer tratados, que, no Estado federal, é, por princípio, exclusiva da União, se bem que se permite aos Estados federados, geralmente autorizados por órgãos federais (Senado, no caso brasileiro, art. 52, V), realizar certos negócios externos.

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) comum, cumulativa ou paralela, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, unicamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de

<sup>11</sup> *Direito Constitucional*. p. 348.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 480.

atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23); (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) suplementar, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§1º a 4º).

Quanto à origem, a competência pode ser: (a) originária, quando desde o início é estabelecida em favor de uma entidade; (b) delegada, quando a entidade recebe sua competência por delegação daquela que a tem originariamente; sua possibilidade consta do parágrafo único do art. 22, que comete à lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas nesse artigo, e também do parágrafo único do art 23, que determina à lei complementar fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Este sistema de partilha de competências buscou reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica e o princípio que norteia esta repartição de competências do Estado brasileiro é o da predominância do interesse, segundo o qual, à União caberão as matérias de predominante interesse geral, nacional, aos Estados ficam as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.<sup>13</sup>

Entretanto, no Estado Moderno torna-se cada vez mais complicado estabelecer quais são os interesses gerais ou nacionais dos interesses regionais ou locais. Muitos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, mas ultrapassam as particularidades de um Estado, ou seja, abarcam dois ou mais Estados. Os problemas da Amazônia, os do polígono da seca, os do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguaí, são exemplos que se citam na Federação brasileira.<sup>14</sup>

### **1.3. Fontes de inspiração do modelo de 1988**

---

<sup>13</sup> Idem ibidem, p.477- 478.

<sup>14</sup> Idem ibidem, p. 478.

O Brasil passou a adotar o modelo de federalismo cooperativo, a partir da Constituição de 1934, sendo próprio deste federalismo a utilização da competência concorrente, em que se pretende uma atuação coordenada dos entes federados.

Ou seja, a fonte de inspiração do modelo descrito é aquele que pretende tirar melhor proveito da utilização das competências concorrentes. E os textos que maiores subsídios poderiam oferecer a este propósito é o da própria Constituição de 1934 e o da Constituição alemã de 1949.<sup>15</sup>

Contudo, a Constituição Alemã representou uma maior influência no sistema de repartição de competências, com a previsão das competências legislativas e não legislativas da União em artigos distintos, com a separação, também, das competências comuns legislativas e não legislativas; com a previsão de delegação de competências legislativas da União para os Estados, com a repartição vertical da competência legislativa concorrente.<sup>16</sup>

A abertura dada pela constituição alemã à faculdade legislativa dos Estados, contida a da União em limites mais estreitos, enseja sem dúvida um relacionamento federativo equilibrado, porque a partilha do poder de legislar é que dá dimensão do exercício dos poderes pelos respectivos titulares. Assim, na busca pelo equilíbrio federativo deve-se observar sempre a interpretação que confere aos Estados maior capacidade de atuação legislativa.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p.76.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.76.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.76

## 2. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS

A delimitação da competência dos entes federados se faz de suma importância no modelo federal, porque garante a preservação harmônica dos integrantes da federação, o que evita o risco do equilíbrio federativo e permite a convivência harmoniosa entre estes entes.

Nesta esteira, cumpre definir a competência de cada ente federado, nos termos propostos pela Constituição Federal de 1988, salientando que, como ensina o professor José Afonso da Silva<sup>18</sup> “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões” ou ainda “Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

### 2.1. União

A União componente da federação dotada de personalidade jurídica de direito público, autônoma e independente, recebe no âmbito da repartição de competências aquelas decorrentes do titular da soberania do Estado brasileiro.<sup>19</sup>

Nestes termos, na repartição dos poderes autônomos, para a União ficaram as competências materiais exclusivas<sup>20</sup>, previstas no artigo 21 da Constituição da República, demonstrando a variedade dos seus poderes soberanos e nacionais.

---

<sup>18</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 179.

<sup>19</sup> José Afonso da Silva ensina que no Estado Federal deve-se distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. O Estado Federal é o todo, único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados Federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 100.

<sup>20</sup> José Afonso da Silva diferencia competência exclusiva e competência privativa. Ensina que a primeira é indelegável e a segunda delegável. Assim, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada. Contudo, o nobre professor ressalta que a Constituição não é rigorosamente técnica neste assunto, como, por exemplo, nos artigos. 51 e 52 que trazem matérias de competência exclusiva mas diz se tratar de competência privativa. *Curso de*

A classificação material de competências exclusivas da União agrupa-se em conjuntos homogêneos de poderes: Poderes Soberanos; Poderes de Defesa do Estado e da Estrutura Federal; Poderes de Administração e Fiscalização Econômico-Financeira; Poderes de Planejamento e Desenvolvimento; Poderes de Comunicação; Telecomunicação e Transportes; Poderes de Polícia e Segurança Federais; Poderes de Organização; Poderes de Atividade Nuclear; Poder de Anistiar e de Regular.<sup>21</sup>

Embora trata-se de competência administrativa, ou seja, material, dentro destes poderes, destacamos os referentes a Polícia e Segurança Federais, que consiste em organizar e manter a polícia federal, as polícias rodoviárias e a ferroviárias federais, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, e, ainda, o poder de executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Ao lado desta competência exclusiva (administrativa), a União possui, igualmente, extensa competência legislativa privativa, enumeradas no artigo 22 da Constituição Federal, que define o conteúdo material da lei. Esta competência privativa é de natureza monopolística, desta forma, a fim de desfazer a rigidez inerente à natureza desta competência, a Carta da República de 1988, permitiu que a União delegue, através de lei complementar<sup>22</sup>, matérias específicas a serem legisladas pelos Estados-Membros, conforme parágrafo único deste dispositivo constitucional.

O ilustre professor Alexandre de Moraes<sup>23</sup> pondera que esta delegação de competências privativas da União para os Estados, a ser realizada através de lei complementar, somente poderá ser feita quando versar sobre matéria específica e a delegação não poderá ser aleatória, isto é, deve fazer justificadamente para não ferir o princípio da isonomia entre os entes federados.

---

*Direito Constitucional Positivo*. p. 480. “Exclusivo. Adj. 1. Que exclui, põe à margem ou elimina. 2. Privativo, restrito.” (EXCLUSIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 283). “Privativo. Adj. 1. Que exprime privação. 2. Peculiar, próprio.” (PRIVATIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 529).

<sup>21</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. p. 349.

<sup>22</sup> Nesse sentido foi editada apenas a Lei Complementar 103, que permitiu aos Estados e ao Distrito Federal legislarem sobre o piso salarial previsto no artigo 7º, V, da CF. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>,> Acesso em: 13/06/2008.

<sup>23</sup> *Direito Constitucional*. p. 283.

A Constituição de 1988 estabeleceu, ainda, um terceiro plano da repartição de competências é o da competência comum, (CF, art. 23), que alcança, além da União, Estados e Distrito Federal, os Municípios.

A competência comum traz um conjunto de preceitos e recomendações dirigidas aos entes políticos, traduzindo intenções programáticas do constituinte, reunidas em conjunto de normas uniformes. São formadas por regras não exclusivas, não dotadas de privatividade, que deverão constituir objeto da preocupação comum dos quatro níveis de Governo, dentro dos recursos e das peculiares de cada ente federado.<sup>24</sup>

No campo das repartições de competências, cumpre ressaltar que a repartição de competência concorrente, partilha vertical, prevista no artigo 24 da Carta Magna prevê para a União a atribuição de editar normas gerais, sobre as matérias enumeradas no dispositivo constitucional (CF, art. 24, §1º) e aos Estados e ao Distrito Federal legislar de forma suplementar (CF, art. 24, §2º) para atender aos seus interesses locais.

Esta repartição concorrente criou no ordenamento jurídico do Estado Federal Brasileiro, o ordenamento misto, que Raul Machado Horta<sup>25</sup> ensina como aquele “formado pela participação do titular do ordenamento central e dos titulares de ordenamentos parciais”.

Fora do capítulo da organização política-administrativa, o legislador constituinte atribuiu outras competências para a União, tais como: as competências em relação à matéria urbanística (CF, arts. 21, IX, XX, e XXI, 23, IV e VI, 24, I, 215, 216 e 225); econômica (CF, arts. 21, IV e XXV, 172 a 174, 177, 184 a 186 e 187 e 24, V); social (CF, arts. 6º, 7º, 21, IX e VIII, 194, 197 a 198, 2000, 201, 203, 214); financeira e monetária (CF, arts. 24, I e §1º, 146 e 163, 21, VII e VIII e 22, VI e 165).

## **2.2. Estados-Membros**

Na análise dos Estados-Membros, na estrutura federal, importante destacar que os limites das repartições regionais de competências dependem da natureza e

---

<sup>24</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. p. 355.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 356.

do histórico da federação. Em algumas, os poderes regionais são mais acentuados, dando-se aos Estados poderes mais amplos, em outros, a competência da União é mais dilatada, restando limitado o campo de atuação dos entes políticos regionais. Isto acontece no Brasil, em que as competências exclusivas dos Municípios comprimem as áreas de atuação estadual.<sup>26</sup>

Os Estados-Membros, como entes federados autônomos<sup>27</sup>, receberam do constituinte o poder de auto-organização, para se regerem por suas próprias constituições estaduais, através do exercício do poder constituinte derivado-decorrente.

Neste sentido, o *caput* do artigo 25, ao se referir à auto-organização e à autolegislação determina que: “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Aos Estados-membros cabe, também, legislar concorrentemente com a União sobre as matérias estabelecidas no artigo 24 da Carta Magna. Como visto, na legislação concorrente a União se limitará a estabelecer normas gerais e os Estados irão exercer a competência suplementar.

A competência do Estado-membro refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais serão particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais (competência complementar).<sup>28</sup>

Inexistindo lei federal sobre normais gerais, diante da inércia da União em regulamentar as matérias constantes no artigo 24 da Carta da República, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridade (competência supletiva), e a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 101-102.

<sup>27</sup> José Afonso da Silva lembra que os Estados não exercem competência de ordem internacional. Não mantêm relações com as nações estrangeiras nem com organismos internacionais, pois tais relações constituem manifestação de soberania, que é monopólio do Estado Federal e, nesse aspecto, representado pela União. Para os Estados estrangeiros e os organismos internacionais, a República Federativa do Brasil é que existe, isto é, o todo, a unidade. E o governo da União, que é o governo federal, para eles, é simplesmente o governo da República. *Curso de Direito Constitucional*. p. 620.

<sup>28</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 285.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 285-286.

Pode-se dividir a competência suplementar dos Estados-Membros em duas espécies: competência complementar e supletiva. A primeira depende de existência de lei federal, tratando sobre as normas gerais, já a segunda surgirá da inércia da União em editar a lei federal, quando então, os Estados e Distrito Federal irão adquirir temporariamente a competência plena.

Sobre o sistema de legislação concorrente, a fim de impedir o conflito legislativo entre os entes políticos, são esclarecedoras as lições de Raul Machado Horta<sup>30</sup>:

A legislação concorrente reclama regras ordenadoras de seu exercício, para delimitar o campo próprio a cada ordenamento e impedir o conflito de competências. A constituição enunciou quatro regras. A primeira, precisando que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-à a estabelecer normas gerais (art. 24. §1º). A segunda, dispondo que a competência de normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. A terceira, para esclarecer que, inexistindo lei federal sobre a matéria de legislação concorrente, os Estados exercerão a legislação suplementar para atender suas peculiaridades (art. 24, §3º). A quarta, regulando a superveniência da lei federal e a ineficácia da lei estadual quando conflitar com a lei federal.

No campo da legislação concorrente, não há possibilidade de delegação por parte da União, assim como ocorre na competência privativa, do artigo 22, para que os Estados-Membros legislem sobre questões específicas das matérias elencadas no artigo 24 da Constituição Federal.

Para os Estados-Membros, além da competência legislativa concorrente, a Constituição Federal de 1988 previu a competência remanescente ou reservada (CF, art. 25, §1º). Trata-se da possibilidade de legislarem sobre todas as matérias que não lhe estiverem vedadas implícita ou explicitamente.<sup>31</sup>

São vedadas explicitamente aos Estados, as matérias previstas no artigo 19 da Carta Magna: estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público; recusar fé aos documentos públicos; criar distinções entre brasileiros ou preferência entre si. É vedado também suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de forma maior, deixar de entregar aos

---

<sup>30</sup> *Direito Constitucional*. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 357-358.

<sup>31</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 286.

municípios receitas tributárias ficadas na Constituição. Existem ainda vedações administrativas (CF, art. 37, XII, XVI e XVII), tributárias (CF, art. 150 e 152) e financeiras (CF, art. 167).

São vedados implicitamente tudo que tenha sido enumerado como de competência da União (CF, art. 22) ou dos Municípios (CF, art. 30). A Constituição Federal de 1988 previu, ao lado das competências remanescentes, algumas atribuições aos Estados-membros, como a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, por meio de lei estadual (CF, art. 18, §4º), a exploração de gás canalizado (CF, art. 25, §2º) e a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (CF, art. 25, §3º).

Destarte, as competências dos Estados-Membros podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) competência expressa de elaborar a constituição estadual (CF, art. 25, *caput*);
- b) competência delegada (CF, art. 22, parágrafo único);
- c) competência concorrente complementar (CF, art. 24, §2º) ou supletiva (CF, art. 24, §§3º e 4º);
- d) competência remanescente ou reservada (CF, art 25, §1º)
- e) competência para explorar o serviço de gás canalizado (CF, art. 25, §2º);
- f) competência para criação de Municípios (CF, art. 18, §4º) e
- g) competência para instituir regiões metropolitanas (CF, art. 25, §3º).

### **2.3. Municípios**

Os Municípios brasileiros tiveram a sua posição profundamente modificada pela Constituição de 1988, porque passou a considerá-los como componentes da estrutura federativa, como se verifica do artigo 1º, *caput* e artigo 18, *caput*, da Carta Magna. Conforme esclarece Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>32</sup> o federalismo adotado na Constituição Federal de 1988 é de segundo grau, pois vê os Municípios

---

<sup>32</sup> *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. p. 18.

como integrantes da estrutura do Estado brasileiro e, diferentemente da Constituição anterior, não inclui os Territórios como integrantes da união indissolúvel.

Nestes termos, os Municípios são entidades integrantes da Federação, dotados de autonomia política, administrativa e financeira. O professor José Afonso da Silva<sup>33</sup> define autonomia como a “capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior”. Assim, a autonomia municipal está assentada na sua capacidade de auto-organização; capacidade de autolegislação; capacidade de autogoverno e de auto-administração.

A capacidade de auto-organização dos municípios, está reconhecida, através da possibilidade de editarem a sua lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício 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 do Estado correspondente (CF, art. 29, *caput*).

Na capacidade de autolegislação, as competências dos municípios caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local (CF, art. 31, inciso I), que Alexandre de Moraes<sup>34</sup> define como aquele que “diz respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”.

Ao lado da competência legislativa para dispor sobre as matérias de interesse local, o legislador constituinte previu a competência suplementar dos Municípios, (CF, art. 30, inciso II), que consiste em suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, podendo suprir omissões e lacunas destas legislações, embora não podendo contraditá-las, para ajudar na execução das peculiaridades locais.<sup>35</sup>

Não se pode deixar de mencionar a competência dos Municípios para legislarem sobre matéria relacionada à política de desenvolvimento urbano, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da sua população, nos termos do artigo 182 da Constituição da República.

Analisando a competência conferida aos Municípios, nota-se que a Constituição Federal reduziu o campo de incidência dos Estados-Membros em razão

---

<sup>33</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 640.

<sup>34</sup> *Direito Constitucional*. p. 288.

<sup>35</sup> MORAES. Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 290.

das atribuições conferidas as entidades municipais, limitando a interferência estadual aos aspectos previstos na Constituição Federal como, na criação, fusão e desmembramentos dos Municípios (CF, art. 18, §4º) e na intervenção estadual, CF, arts. 35 e 36).<sup>36</sup>

## 2.4. Distrito Federal

A Constituição Federal de 1988 incluiu o Distrito Federal como um dos componentes da República Federativa do Brasil, ao lado dos Estados-Membros e dos Municípios. Nesta esteira, possui competência para se auto-organizar através de sua Lei Orgânica, que se assemelha à constituição estadual, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulga, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal (CF, art. 32, *caput*).

O §1º, do artigo 32, da Carta da República<sup>37</sup> conferiu ao Distrito Federal as competências administrativas, tributárias e legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios. Por esta razão passa a ocupar posição diferenciada na estrutura política-administrativa da Federação. Pois, ao lado de ser organizado por lei orgânica, assim como os Municípios, possui o mesmo privilégio dos Estados de legislar concorrentemente com a União, sobre as matérias postas no artigo 24 da Constituição Federal.

Possui, também, uma área de competência remanescente correspondente aos Estados (CF, art. 25, §1º), podendo tratar de todas as matérias que não lhe forem vedadas explícita ou implicitamente. Acumulando, ainda, as competências enumeradas dos Estados para explorar diretamente ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, (CF, art. 25, §2º).

---

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 641-642.

<sup>37</sup> “Art. 32. O Distrito Federal, vedada a sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§1º. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.”

Cumprе ressaltar a possibilidade de a União delegar, através de lei complementar, matérias específicas a ser legisladas pelo Distrito Federal, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da Carta da República.

Quanto às matérias relacionadas à competência municipal, cabe ao ente distrital legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal no que lhe couber.

Destarte, pode-se relacionar a competência legislativa do Distrito Federal:

- a) competência para elaboração de sua Lei Orgânica (CF, art. 32, *caput*) ;
- b) competência remanescente ou reservada dos Estados-Membros (CF, art. 25, §1º, c/c art. 32, §1º);
- c) competência delegada pela União (CF, art. 22, parágrafo único, c/c art. 32, §1º);
- d) competência concorrente complementar ou supletiva (CF, art. 24, c/c art. 32, §1º);
- e) competência para explorar o serviço de gás canalizado (CF, art. 25, §2º, c/c art. 32, §1º)
- f) competência exclusiva e suplementar dos Municípios (CF, art. 30, I e II c/c art. 32, §1º)

## **2.5. Posicionamento crítico**

Com efeito, diante do atual quadro de repartição de competências posta na Constituição Federal de 1988, observa-se que a Constituição Federal conferiu à União uma vastidão de competências, reduzindo o campo de atuação dos entes locais.

Ou seja, o fortalecimento dos poderes estaduais, feitos pela Constituição de 1988, não contribuiu ao enfraquecimento dos poderes federais. Pelo contrário, a Carta da República mantém nas mãos do poder central vasta atribuições presentes no campo da competência geral, da competência privativa e, ainda, se espalham na acrescida dimensão dos poderes do Congresso Nacional e do intervencionismo

estatal, consagrado na Ordem Econômica, na Ordem Social e outros títulos expressivos.<sup>38</sup>

Neste sentido, a repartição de competências, não obstante os aperfeiçoamentos introduzidos pela Constituição de 1988, reclama modificações, ou seja, algumas matérias poderiam migrar do campo da competência legislativa privativa da União, para o âmbito da legislação concorrente, permitindo que a legislação estadual abarque certos assuntos que se encontram mais próximos do ordenamento do Estado-Membro, permanecendo com a União, apenas, a competência para estabelecer normas gerais.

Assim, tendo em vista a manifesta importância da legislação concorrente em federação como a brasileira, marcada pela diferenciação entre grandes e pequenos Estados, entre Estados industriais em fase de alto desenvolvimento e Estados agrários e de incipiente desenvolvimento industrial, entre Estados exportadores e Estados consumidores. Deveria haver modificações no texto constitucional, para inclusão no âmbito da competência concorrente o direito agrário, o direito e processo administrativo, trânsito, higiene e segurança do trabalho, regiões metropolitanas.<sup>39</sup>

E, ainda, poderia ser incluída no âmbito da competência concorrente matérias como seguridade social, os juizados especiais, para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, jazidas, minas, outros recurso minerais e metalurgia.<sup>40</sup>

Poderiam, ainda, outras competências sair da esfera privativa da União, para integral o rol das competências comuns do artigo 23. Uma delas é a competência de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades. Na verdade, foi aí que tudo começou. Ou seja, com a invocação, pelos Estados, da ajuda da União, diante das secas do Nordeste, que surgiu este processo de interferência federal em assuntos que antes diziam respeito à economia interna dos Estados. A atuação da União não exime as autoridades públicas locais a participarem e contribuírem para os problemas de todos.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. p. 359.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 357.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 457.

<sup>41</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. p. 91.

### **2.5.1. Inadequação técnica de inclusão de competências legislativas concorrentes entre as competências legislativas privativas da União**

Cabe, ainda, fazer uma crítica quanto à inclusão de matérias que serão objeto de normas gerais ou de diretrizes estabelecidas pela União, no rol de competências legislativas privativas da União. É o que ocorre com os incisos IX; XXI; XXVII, do artigo 22, da Carta Magna, em que se cuida, respectivamente, de diretrizes da política nacional de transportes; de normas gerais de organização das polícias militares; de diretrizes e bases da educação nacional e de normas gerais de licitação e contratação na Administração Pública em geral.<sup>42</sup>

Na repartição de competências legislativas privativas, a regra é a de que, o seu exercício seja conferido em sua plenitude à respectiva esfera de poder. Já na hipótese da competência legislativa concorrente, é a de que compete a União traçar normas gerais e aos Estados e Distrito Federal tratar de questões específicas, para atender seus interesses locais.<sup>43</sup>

Contudo, a Constituição Federal incluiu no rol do artigo 22, matérias que não são incluídas como de exercício pleno pela União. Ou seja, constaram impropriamente no artigo 22, os incisos IX; XXI. XXIV e XXVII, que são objeto de matéria de competência concorrente. Esta falha técnica, não é sem conseqüências práticas podendo levar a interpretações errôneas da Constituição Federal, em detrimento da competência legislativa dos entes locais.<sup>44</sup>

Esta interpretação errônea, de todo modo, irá mostrar a falta de visão sistemática da Constituição Federal pelo intérprete, pois, na verdade, os Estados e Distrito Federal têm, por direito próprio, a competência legislativa suplementar, quando à União competir a normatividade geral.<sup>45</sup>

Vê-se, de tudo isso, que, embora a Constituição de 1988 tenha ampliado as bases do federalismo, com mais descentralização e autonomia às entidades federadas, ainda assim as entidades regionais, ficaram prejudicadas em face das grandes atribuições conferidas à União. Assim, cabe ao legislador estadual, buscar o

---

<sup>42</sup> Idem ibidem, p. 103.

<sup>43</sup> Idem ibidem, p. 104.

<sup>44</sup> Idem ibidem, p. 104.

<sup>45</sup> Idem ibidem, p. 105.

caminho mais amplo de sua atribuição, para o aperfeiçoamento das nossas instituições federalistas.

### **3. INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS: SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

#### **3.1. Considerações gerais**

A intenção do trabalho é analisar, na repartição de competências, a melhor forma de garantir o equilíbrio do pacto federativo e assim traçar os limites de atuação da União e do Distrito Federal em relação à polícia civil e polícia militar e corpo de bombeiros militar presente na Capital da República.

No estudo da repartição de competências pode se verificar a situação peculiar do Distrito Federal, no sentido de que, acumula competências legislativas, administrativas e tributárias dos Estados-membros e Municípios. Desta forma, o Distrito Federal, sobre profundas limitações em questão fundamentais. Isto porque, as capacidades de auto-organização e autogoverno não envolvem a organização e manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público, nem da Defensoria Pública, nem mesmo da polícia civil, polícia militar ou do corpo de bombeiros militar, que são organizados e mantidos pela União (CF, art. 21, incisos XIII e XIV).<sup>46</sup>

Quanto ao Tribunal de Justiça e juízes de Direito do Distrito Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, conforme ponderado pelo Ministro Ilmar Galvão<sup>47</sup>, tais instituições não pertencem ao ente distrital, porque não são destinados a atender apenas o Distrito Federal, mas eventualmente aos territórios federais de menos de cem mil habitantes, conforme artigo 33, §3º, da Constituição da República, além de serem expressamente considerados como órgãos da União, conforme se verifica dos artigos 98 e 128, I, “d”, e §§ 3º e 4º, da Carta Magna.

Nestes termos, tais órgãos integram a estrutura funcional da União e são inteiramente excluídos da ingerência do Distrito Federal, que, conseqüentemente, não possui qualquer competência legislativa sobre eles.

---

<sup>46</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 650.

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 241494-1, Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 junho 2008.

Entretanto, os órgãos de segurança pública do Distrito Federal encontram-se em situação distinta do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal, já que estes notadamente são órgãos federais, já a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar possuiu natureza jurídica diferenciada, o que requerer um estudo mais aprofundado sobre a natureza jurídica destes organismos.

### 3.2. Natureza jurídica

A interpretação constitucional dos dispositivos relacionados aos órgãos de Segurança Pública do Distrito Federal sempre foi objeto de inúmeras dificuldades hermenêuticas e o conflito aparente de normas tem causado percalços à administração local, no que tange a sua autonomia relativa em relação às instituições de segurança pública local. Como se sabe, a competência legislativa, no que consiste em organizar e manter tais organismos, foi conferida à União, pelo artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal.

Art. 21. Compete à União:

...

XIV - 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;

Tal dispositivo justifica-se, tendo em vista a complexidade do controle da ordem pública no Distrito Federal, considerando que Brasília é a capital da República (CF, art. 18, §1º) e nela encontram-se localizadas as sedes do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo Federal. Neste sentido, importante trazer à baila as considerações sobre a Capital Federal feita por José Afonso da Silva.<sup>48</sup>

Brasília é a Capital da República (art. 18, §1º). Com sua característica de cidade inventada, realiza o simbolismo da *civitas civitatum*, na magnífica visão da Esplanada dos Ministérios que culmina na Praça dos Três Poderes, com destaque para o poder de representação popular, o Congresso Nacional, com suas duas torres e as abóbadas invertidas dos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sublima o simbolismo da posição dos Ministérios do Exterior e da Justiça ocupando os

---

<sup>48</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 472.

cantos inferiores da Praça dos Três Poderes, a indicar as duas vertentes de irradiação do poder político; de um lado, seu relacionamento com outros povos, que se canaliza mediante o primeiro daqueles Ministérios, e, de outro lado, a sua primazia interna, que se manifesta na manutenção da ordem jurídica sob o segundo.

Brasília, assim, assume uma posição jurídica específica no conceito brasileiro de cidade. Brasília é *civitas civitatum*, na medida em que é cidade-centro, pólo irradiante, de onde partem, aos governantes, as decisões mais graves, e onde acontecem os fatos decisivos para os destinos do País. Mas não se encaixa no conceito geral de cidades, porque não é sede de Município. É *civitas* e *polis*, enquanto modo de habitar de sede do Governo Federal. Não era forma de participar, porque seu povo não dispunha do direito de eleger seus governantes nem seus representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas agora se integra na cidadania com a autonomia do Distrito Federal (art. 32). Brasília tem como função servir de Capital da União, Capital Federal e, pois, Capital da República Federativa do Brasil, e também sede do governo do Distrito Federal, conforme dispõe o art. 6º da respectiva Lei Orgânica.

Isso permite falar que a organização e a manutenção dos serviços de segurança pública distritais estão intimamente ligados à segurança dos poderes federais, estaduais e municipais – estes últimos localizados na capital da República, através de seus órgãos de representação - e, por fim, dos organismos internacionais, também, fixados em Brasília.

Compreende-se, assim, a preocupação do legislador constituinte ordinário, no sentido de que, a União deve organizar e manter tais serviços, de vez que são responsáveis pela segurança da unidade federada, em que se localiza a Capital da República e porque, evidentemente, o ente público distrital não conseguiria, por recursos próprios, movimentar sozinho este complexo sistema de segurança pública.

Por isso, a Constituição Federal estabeleceu a competência administrativa para a União organizar e manter a Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CF, art. 21, XIV) e a de disciplinar sua utilização pelo Governo Local (CF, art. 32, §4º).

“§4º. Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e corpo de bombeiros militar”

Por outro lado, a Carta da República determinou em seu artigo 42, *caput*, e 144, §6º, que os policias militares e do corpo de bombeiros militares são militares do Distrito Federal e juntamente com a polícia civil se subordinam ao Governador do Distrito Federal.

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Desta forma, pode-se perceber que os órgãos de segurança pública presente na Capital da República, estão diretamente vinculados à administração direta distrital, ou seja, não são órgãos federais, e seus servidores são distritais.

Veja-se, neste sentido, as manifestação do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, no Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n.º 846-3/DF:<sup>49</sup>

Sob a Constituição de 1967, escrevi, em contribuição à Teoria do Distrito Federal, Rev. TJDF, 2/17,35:

“Entre os serviços locais reservados à União pelos vários regimes, CASTRO NUNES situa, como o de maior relevo, o da jurisdição comum no Distrito Federal, tese a que voltaremos. Na mesma posição, o Ministério Público local – Lei nº 3.434, de 20 de julho de 1958.

Sempre se reservaram, outrossim, à administração federal as polícias civil e militar do Distrito. As funções da primeira eram confiadas ao Departamento Federal de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que as somava às correspondentes à polícia federal. Reuniram-se, pois, num mesmo órgão da administração central competências de âmbito nacional às de âmbito local do Distrito. Tal situação perdurou da Constituição de 1891, na qual, como se notou, o serviço de polícia era expressamente reservado à União, até o advento da Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964. Através dela, bifurcou-se o Departamento Federal de Segurança Pública, cujo nome foi conservado para a agência de polícia federal, enquanto as funções policiais locais, com a transferência do pessoal respectivo, passavam para a Secretaria de Segurança da Prefeitura do Distrito Federal. A mesma transferência se deu com relação a Polícia Militar, antes, também integrada na estrutura do Ministério da Justiça.”

10. Essa, portanto, é a longa tradição republicana. E, repito, se a Constituição se tivesse limitado aos arts. 21, XIV, e 32, §4º, ter-se-ia um simples retorno a essa tradição de contornos perfeitamente definidos. Eram serviços federais, embora de atribuições de âmbito local.

11. Só em 1965, a União abdicou dessa reserva de todos os serviços atinentes à segurança pública no Distrito Federal, para confiá-los ao próprio Distrito Federal.

12. Mas, é curioso observar, Sr. Presidente, que esse instante de descentralização, que transferiu os serviços policiais da Capital ao Governo do Distrito Federal, coincidiu, historicamente, com a fase da mais absoluta subordinação política deste, do Distrito Federal, ao Governo Federal.

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SS-AgR 846/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 junho 2008.

13. Depois de haver alcançado ampla autonomia política, semelhante à atual, com a Emenda Constitucional nº2, de 1956, cuja vigência não chegou a concretizar-se, o Distrito Federal, com a transferência de sua sede para Brasília, acabou por perder, não apenas a elegibilidade do Prefeito, que voltou a ser nomeado pelo Presidente da República, mas também a Câmara Legislativa própria, cuja competência foi centralizada no Legislativo da União: primeiro no Congresso, a título provisório, com a Emenda Constitucional nº3, de 1961; depois, definitivamente, no Senado, por força do artigo 17, §1º, da Constituição de 1967.

14. Nessas condições, não se puderam opor riscos institucionais a que, em 1965, ao governo local, totalmente submetido ao federal, tocasse administrar a segurança pública na Capital do País.

15. Desde, porém, que os ventos liberalizantes do período pré-constituente deram alento à reivindicação de autonomia política do Distrito Federal, que à sua admissão se contrapôs, como salvaguarda, a idéia do retorno à União da gestão de segurança pública local, em nome da segurança dos Poderes da República, aqui sediados. Punha-se, de fato, como objeção à reivindicação de autonomia política do Distrito Federal, que a sua consagração faria - diziam os mais exagerados - dos Poderes da República verdadeiros reféns da Administração Local, que detinha o aparelhamento de segurança. Donde a idéia de voltar a tradição - que vigorou todo o tempo, no Rio de Janeiro, sem exceção sequer dos dois períodos em que se admitiu a eleição do Prefeito - de que esse mecanismo de segurança devesse constituir serviço reservado à União e subordinado ao Ministério da Justiça. Típico dessa idéia de transação entre a concessão da autonomia política e a reserva da segurança pública da União, é o esboço da Comissão Afonso Arinos, cujo artigo 105 prescrevia, seca e peremptoriamente, que: "no Distrito Federal caberá à União manter a segurança pública". E nenhum temperamento punha, nesse esboço, no capítulo relativo à segurança pública, a esse retorno centralizador.

16. A mesma inspiração de transação ter-se-á sujeitado, na Constituinte e no texto da Constituição de 1988, a previsão, no art. 21, XIV, de que à União compete: "organizar e manter", não apenas, "a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais", mas também, significativamente nos mesmos termos, "a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e Territórios". No título III "Da Organização do Estado", o único temperamento a essa regra centralizadora do art. 21, XIV, surgiu no capítulo V, "Do Distrito Federal", com o art. 32, §4º:

"Lei Federal disporá sobre a utilização pelo governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar."

17. Dispositivos, está-se a ver, que reforçava, até aí, a conclusão de que esses organismos policiais efetivamente haviam retornado à condição de típicos serviços locais reservados à União, tanto que se previa uma lei federal que estabelecesse as condições pelas quais esses serviços federais poderiam ser utilizados pelo governo local do Distrito Federal.

18. Sucede, Sr. Presidente, que ao cuidar dos servidores públicos militares e também no capítulo que dedicou à segurança pública, a mesma Constituição Federal, de 1988, trilhou caminho de todo diverso, deixando-se seduzir pela tendência, de todo o texto, de estender ao Distrito Federal toda e qualquer alusão aos Estados-membros.

19. Assim, no art. 42, caput, se lê:

"São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpo de bombeiros militares."

20. Servidores do Distrito Federal sublinhe-se o que se enfatizou, no §2º do mesmo art. 42, ao estatuir que:

"As patentes dos oficiais das Forças Armadas são conferidas pelo Presidente da República, e as dos oficiais das polícias militares e do corpo

de bombeiros militares dos Estados e Territórios e Distrito Federal, pelos respectivos Governadores.”

21. Por sua vez, no capítulo dedicado especificamente à segurança pública, o art. 144, §6º, segue na mesma linha:

“As polícias militares e o corpo de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

22. Ao final da recordação dessa verdadeira mixórdia normativa, uma conclusão se impõe. Não obstante, este pudesse ter sido o pensamento constituinte inicial, ao situar o Distrito Federal na estrutura da Federação, o conjunto normativo da Constituição efetivamente já não permite inferir que, a exemplo do que continua realmente a suceder com o Poder Judiciário e o Ministério Público, o Distrito Federal não tenha polícia civil e polícia militar, as quais teriam voltado à condição de serviços reservados à União, conforme tradição republicana anterior a 1965.

23. Essa hipótese de centralização federal da segurança pública no Distrito Federal, que seria lógica e constitucionalmente compatível com o art. 21, XIV e com o art. 32, § 4º, foi desfeita com as normas específicas do art. 42 e seu §2º, e o seu art. 144, §6º da mesma Constituição; deles resulta que, embora organizados e mantidos pela União, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal são organismos do Distrito Federal e, conseqüentemente, que os seus quadros se compõem de servidores civis ou militares distritais e não federais”.

Ou seja, da análise apurada dos dispositivos constitucionais somos levados a crer que, ao contrário do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal que integram a estrutura funcional da União sem qualquer participação do Distrito, Federal. Os órgãos de segurança pública do Distrito Federal integram a estrutura da administração direta distrital, são órgãos vinculados à administração distrital e seus servidores são distritais.

Corroborando com esta afirmação o §1º, do art 42º, da Constituição Federal, estabelecendo que as patentes dos oficiais da polícia militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal são conferidas pelo Governador do Distrito Federal.

§1º. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, §8º; do art. 40, §9º; e do art. 142, §§2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, §3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Assim, ao lado de o Distrito Federal ser o ente público responsável, pelas suas polícias e corpo de bombeiros militar, foi conferida a União a capacidade administrativa de organização e manutenção destes organismos, o que causa imensa dificuldade hermenêutica, no plano legislativo, de conciliar a autonomia distrital e a necessidade de dispor sobre os seus órgãos de segurança pública e a competência conferida ao Ente Federal.

### 3.3. Posicionamento jurisprudencial

O Supremo Tribunal Federal órgão máximo de proteção e interpretação da Constituição Federal e, conseqüentemente, responsável pela garantia de manutenção do equilíbrio federativo, por diversas vezes, se deparou com a delicada questão, atinente ao aparente conflito de competências entre a União e o Distrito Federal para legislar sobre os órgãos de segurança pública da Capital da República.

Como exemplo destas manifestações, a Corte Suprema Brasileira, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 677-DF, em 11/03/93, foi instada a se manifestar sobre a constitucionalidade da Lei Distrital nº 186/91 - que dispunha sobre a gratificação de representação pelo exercício da função militar no Gabinete Militar do Governador e Vice-Governador.

Naquela oportunidade, entendeu que o ente distrital poderia dispor sobre a matéria, sem invadir a competência legislativa da União, pois, na espécie, o Distrito Federal legislou com base no artigo 32, §1º, da Constituição Federal, detendo competência para organizar seus serviços locais, aí compreendidos, os referentes ao Gabinete do Governador, prevendo-se gratificações pelo exercício de funções de confiança ou de cargo em comissão, sendo, ainda, que as despesas correm à conta das dotações orçamentárias do Distrito Federal.

Esta decisão de reconhecida sabedoria, manteve a competência para que o Distrito Federal tratasse de assuntos afetos aos seus serviços locais, mesmo que acabando por criar gratificações para os militares do Distrito Federal. Com efeito, restou mantido o equilíbrio federativo ao permitir que o ente local cuide de assuntos de seu peculiar interesse.

Nestes termos, cabe trazer à baila a ementa desta decisão do Excelso Pretório.<sup>50</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 186, DE 22.11.1991, DO DISTRITO FEDERAL, ART. 3. E PARAGRAFOS. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO

---

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 677/DF, Relator Ministro Néri da Silveira. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 junho 2008.

MILITAR, DEVIDA AOS SERVIDORES MILITARES DO DISTRITO FEDERAL, LOTADOS NO GABINETE MILITAR DO GOVERNADOR E VICE-GOVERNADORIA. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DE INATIVIDADE, DESDE QUE O SERVIDOR MILITAR TENHA EXERCIDO OS CARGOS OU FUNÇÕES PELO PRAZO MINIMO DE DOIS ANOS CONSECUTIVOS OU NÃO. AS DESPESAS DAI RESULTANTES CORRERAO A CONTA DOS RECURSOS ORCAMENTARIOS PROPRIOS DO DISTRITO FEDERAL, CONFORME O ART. 4. DO MESMO DIPLOMA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 21, XIV, E AO PAR. 4. DO ART. 32, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SE E CERTO QUE, PELO ART. 21, XIV, DA CONSTITUIÇÃO, A UNIÃO COMPETE ORGANIZAR E MANTER A POLICIA MILITAR E O CORPO DE BOMBEIROS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL, SENDO FEDERAL A LEI QUE FIXA VENCIMENTOS DESSES SERVIDORES MILITARES, NÃO E MENOS EXATO QUE, COM BASE NO ART. 32 E PAR. 1., DA LEI MAGNA, INCUMBE AO DISTRITO FEDERAL ORGANIZAR SEUS SERVIÇOS, AI COMPREENDIDOS, A EVIDENCIA E NOTADAMENTE, OS REFERENTES AO GABINETE DO GOVERNADOR, COMPETINDO-LHE ESTABELECEER GRATIFICAÇÕES, EM LEI DISTRITAL, PELO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA OU DE CARGOS EM COMISSAO. LEI QUE ASSIM DISPONHA NÃO INVADE A ESFERA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL. DE ACORDO COM O ART. 42 E PAR. 2., DA CONSTITUIÇÃO, SÃO SERVIDORES MILITARES DO DISTRITO FEDERAL OS INTEGRANTES DE SUA POLICIA MILITAR E DE SEU CORPO DE BOMBEIROS MILITARES, SENDO AS PATENTES DOS RESPECTIVOS OFICIAIS CONFERIDAS PELO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, A QUEM ESTAO SUBORDINADOS, "UT" ART. 144, PAR. 6., DA CONSTITUIÇÃO. EMPRESTANDO AO ART. 3. E SEUS PARAGRAFOS, DA LEI N. 186, DE 1991, A EXEGESE QUE CABE ATRIBUIR-LHES, DIANTE DO DISPOSTO NO ART. 4. DO MESMO DIPLOMA, SEGUNDO O QUAL AS DESPESAS PROVENIENTES DA EXECUÇÃO DESSA LEI CORRERAO A CONTA DO DISTRITO FEDERAL, COMPREENDENDO-SE, TAMBÉM, AS RELATIVAS A INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DAS GRATIFICAÇÕES NELA PREVISTAS, NÃO HÁ VER CONFLITO DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS TRAZIDAS A CONFRONTO (CONSTITUIÇÃO, ART. 21, XIV, E PAR. 4. DO ART. 32). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, CASSADA A MEDIDA LIMINAR.

Seguindo a mesma linha de entendimento, no julgamento da ADI 1475-DF, o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 1.058/96, que estendeu os benefícios das Leis Distritais 186/91 e 213/91, aos servidores militares do Distrito Federal que estivessem prestando serviços na Casa Militar e na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Nestes termos, segue ementa do julgado:<sup>51</sup>

EMENTA: Lei do Distrito Federal, de iniciativa parlamentar, instituidora de vantagens a servidores militares daquela Unidade da Federação, a serviço da Casa Militar e da Secretaria de Assuntos

---

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1475-DF, Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 junho 2008.

Estratégicos da Presidência da República. Inconstitucionalidade declarada, por invasão da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, bem como da competência da União, para legislar sobre a remuneração dos servidores integrantes dos organismos de segurança do Distrito Federal.

Verificou-se que não se encontravam presente, no caso *sub judice*, as peculiaridades constantes no julgamento da ADI 677-DF, no que se refere à fonte de custeio e a organização de serviços locais.

Neste sentido, as palavras do então Ministro Relator Otávio Gallotti.

Mas pesaram, nesse precedente (ADI 677), duas circunstâncias ressaltadas pelo eminente relator, Ministro NÉRI DA SILVEIRA: a expressa consignação da despesa aos recursos orçamentários do Distrito Federal, e a destinação da vantagem à retribuição de serviços locais, referentes ao Gabinete do Governador (e Vice).

Nenhuma dessas peculiaridades acha-se presente na lei ora em apreciação: nela não se menciona a fonte de custeio e o serviço contemplado é eminentemente federal (Casa Militar e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República).

Penso, então, não haver obstáculo, caso presente, à aplicação da diretriz já assentada por este Plenário, quando da conclusão do julgamento do Recurso Extradionário nº 241.494, em sessão de 27 de outubro de 1999, ao afirmar a competência privativa da União, para legislar sobre a remuneração dos integrantes dos organismos de segurança do Distrito Federal.

Contudo, a posição do Excelso Pretório, quanto a competência da União para legislar sobre os órgãos de segurança pública do Distrito Federal, restou consolidada no julgamento do RE 241.494/DF, em 27/10/1999, no sentido de que, compete a União legislar sobre a organização e manutenção da polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, tendo em vista o preceito do artigo 21, XIV, da Constituição Federal. Esta decisão foi tomada por maioria de votos, restando vencidos os eminentes Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio e Néri da Silveira.

Chegou-se a esta posição ao concluir que o Distrito Federal não pode legislar instituindo vantagens aos servidores dos órgãos de segurança pública distritais, porque, tal legislação acarretaria despesas para a União, o que acabaria por ferir o pacto federativo e a autonomia da União.

Nesse sentido, o eminente Ministro Relator Octavio Gallotti registrou em seu voto que, o vocábulo “manter”, posto no artigo 21, XIV, da Carta Magna, está relacionado ao custeio direto e integral, em comparação com o auxílio de outra

natureza, como para o desempenho dos serviços de saúde e de educação, tradicionalmente concedido pela União ao Distrito Federal.

Veja-se a ementa desta decisão *verbis*:<sup>52</sup>

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR POLICIAL DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS. COMPETENCIA DA UNIÃO FEDERAL.

1. Servidor policial do Distrito Federal. Vencimentos. Competência da União para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros, tendo em vista o preceito do artigo 21, XIV, da Constituição.

2. Lei Distrital. Fixação de vencimentos e vantagens a categorias funcionais do Distrito Federal mantidas, por expressa disposição constitucional, pela União Federal. Impossibilidade. Precedentes.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.102-DF, em 16/2/2000, o Tribunal, já em decisão unânime, consolidou, em definitivo, o entendimento de que após a Constituição da República de 1988, a organização da segurança pública do Distrito Federal voltou a ser matéria reservada à competência legislativa da União.

Traz-se à baila ementa daquele julgado:<sup>53</sup>

EMENTA: Distrito Federal: serviços locais de segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros): competência privativa da União para organizar e manter os organismos de segurança pública do Distrito Federal, que envolve a de legislar com exclusividade sobre a sua estrutura administrativa e o regime jurídico do seu pessoal: jurisprudência do STF consolidada no RE 241494: cautelar deferida para suspender a vigência da LD 1481/97.

Ainda, nesse sentido, foi editado o enunciado de Súmula nº 647 do Supremo Tribunal Federal, firmando o entendimento de que “compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal”.

Veja-se que em todos estes julgamentos o Supremo Tribunal Federal afirmou a competência da União para legislar sobre assuntos atinentes a polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, estava presente a instituição de despesas para a União através de legislação distrital, o que

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 241494-1, Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 junho 2008.

<sup>53</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 2.102-DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 junho 2008.

inexoravelmente está em desacordo com o princípio da autonomia dos entes federados. Entretanto, a Corte Suprema reconheceu a constitucionalidade de leis distritais que tratam sobre benefícios pecuniários de servidores públicos militares, desde que estes estejam ligados à organização de atividades locais, como por exemplo, serviços prestados no Gabinete do Governador e sejam custeados com recursos orçamentários do Distrito Federal.

Todavia, parece não haver manifestação do Pretório Excelso quanto à possibilidade de atuação paralela do Distrito Federal para legislar sobre segurança pública (polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar) quando se trata de matérias administrativas das organizações (lotação de servidores, organização da estrutura das corporações militares e da polícia civil) em que não acarretam despesas para a União ou até mesmo para o ente distrital.

Cumpra registrar recente decisão proferida nos autos da ADI nº 2.988/DF, onde o então Ministro Relator Cezar Peluzo manifestou em seu voto o seguinte entendimento:<sup>54</sup>

“O art. 21, inc. XIV, deve ser interpretado em conjunto com os arts. 32, §4º, e 144, §6º, todos da Constituição Federal:

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada a sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Cosntituição.

(...)

§4º. Lei Federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.” (grifos nosso)

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

Dessa conjunção normativa tira-se que compete à União Federal organizar e, em sentido amplo, manter as polícias civil e militar e o corpo de bombeiros militar (art. 21, inc. XIV), bem como dispor, mediante lei, sobre sua utilização pelo Distrito Federal (art. 32, § 4º), cabendo ao Governador apenas o comando dos efetivos.

---

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 9.288-DF, Relator Ministro Cezar Peluzo. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 junho 2008.

Tais restrições não excluem ao Distrito Federal competência para conceder a membros das polícias, designados para serviços distritais próprios, benefícios pecuniários específicos, custeados por recursos do seu orçamento, porque é o que decorre do disposto no art. 32, § 1º, como já o notou a Corte:

“Se é certo que, pelo art. 21, XIV, da Constituição, à União compete organizar e manter a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e Territórios, sendo federal a lei que fixa vencimentos desses servidores militares, não é menos exato que, com base no art. 32 e § 1º, da Constituição, incumbe ao Distrito Federal organizar seus serviços, aí compreendidos, à evidência e notadamente, os referentes ao Gabinete do Governador, prevendo-se gratificações pelo exercício de funções de confiança ou de cargo em comissão. As despesas relativas ao funcionamento dos serviços do Gabinete do Governador correm à conta das dotações orçamentárias do Distrito Federal. Lei que assim disponha não invade a esfera de competência legislativa da União Federal. Não há, de outra parte, óbice constitucional a se conferirem vantagens específicas a servidores da polícia militar designados para serviços no Gabinete do Governador do Distrito Federal. Essas vantagens são pagas à conta do orçamento do Distrito Federal.” (ADI nº 677, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA).

A ressalva não aproveita, contudo, ao caso, em que a Lei distrital impugnada estabelece vantagem financeira “a todos os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal matriculados em estabelecimento de formação e aperfeiçoamento”, sem vinculação, pois, ao exercício de funções próprias mas atípicas, conquanto se suponha debitada a despesa à conta do orçamento do Distrito Federal, de modo que vulnera a regra do art. 21, inc. XIV, da Constituição da República.

### **3.4. A interpretação do artigo 21, XIV, da Constituição Federal, quanto à polícia civil do Distrito Federal**

O quadro de conflito aparente de normas no que tange aos órgãos de segurança pública local tem ocasionando, ao longo do tempo, prejuízo à administração local, que acaba ficando vinculada, em quase todos os aspectos relacionados à polícia civil e corporações militares, ao exercício legiferante federal. Veja-se que a utilização destes organismos de segurança público, segundo o ilustre professor José Afonso da Silva<sup>55</sup>, encontra-se circunscrita ao exercício do legislativo federal:

A *autonomia* do Distrito Federal está, em termos, reconhecida no art. 32, onde se declara que se regerá por Lei Orgânica própria (n. 3, infra), como nos Municípios. O §1º do citado artigo prevê as áreas de competência

---

<sup>55</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p.650.

do Distrito Federal, enquanto os §§2º e 3º definem as regras de eleição do Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais. Aí temos a base de uma autonomia que compreende, em princípio, as capacidades de *auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração* sobre áreas de competência exclusiva.

Contudo, essas capacidades sofrem profundas limitações em questões fundamentais, Assim é que as capacidades de auto-organização e autogoverno não envolvem a organização e manutenção de Poder Judiciário, nem de Ministério Público, nem de Defensoria Pública, nem mesmo de polícia civil ou militar ou de corpo de bombeiros, que são organizados e mantidos pela União (art. 21, XIII e XIV), a quem cabe também legislar sobre a matéria. O governo do Distrito Federal não tem sequer a autonomia de utilização das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar, porque só poderá fazê-lo nos limites e na forma que dispuser lei federal (art. 32, §4º). Nesse aspecto é que dissemos que a autonomia do Distrito Federal é tutelada. Nisso ele fica aquém dos Estados.

Entretanto, no âmbito da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no que se refere ao sistema de segurança pública do Distrito Federal é preciso conferir uma interpretação sistemática à partilha de competências, a fim de se galgar maior eficácia ao pacto federativo, garantindo o equilíbrio e a autonomia dos entes federados.

Discorrendo sobre a interpretação constitucional, especificamente em relação à Constituição Federal de 1988, pondera com sabedoria Manoel Gonçalves Ferreira Filho:<sup>56</sup>

Algumas observações, todavia, cabem a este propósito, em face de um texto com as características da Constituição de 1988.

A primeira consiste em acentuar a importância da interpretação sistemática. As normas da Constituição de 1988, repita-se, resultaram de uma composição entre propostas não raro extremamente divergentes, senão contraditórias. Nem sempre a conciliação se fez com a mesma orientação, e cá ou lá prevaleceram inclinações entre si opostas. Assim, se jamais se deve determinar isoladamente o sentido de uma regra, com relação à Constituição vigente é imperioso procurar inseri-la no sistema que objetivamente deflui de seu texto, conciliando-se o aparentemente inconciliável.

Nesta esteira de interpretação sistemática da Constituição da República, observa-se que, por um lado, a Carta Magna determinou em seu artigo 21, inciso XIV, a competência material exclusiva para a União dispor sobre a organização e a manutenção dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal, por outro, enumerou no rol de competências concorrentes a possibilidade de o Distrito Federal legislar sobre “organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”.

---

<sup>56</sup> *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. p. 10.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...  
XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Nestes termos, considerando que o princípio que rege o sistema de repartição de competências é o da predominância do interesse, no qual, compete à União matérias de interesse geral e nacional e aos Estados e Distrito Federal os assuntos de interesse regional. É direito do Distrito Federal dispor, com fulcro no artigo 24, inciso XVI, da Constituição Federal, sobre matérias específicas de organização dos seus serviços locais, dentre os quais, os da polícia civil.

Primeiro, porque não se pode desprezar o dispositivo constitucional que permite a legislação concorrente da União e do Distrito Federal para tratar de “organização, garantia, direitos e deveres das policiais civis” (CF, art. 24, inciso XVI). Segundo, porque a interpretação ora conferida à Constituição Federal garante o pacto federativo, pois aproxima o ente distrital da competência legislativa para dispor sobre matérias de interesse local, ou seja, permite que o Distrito Federal atue, mesmo que paralelamente à União, nas matérias afetas aos interesses locais.

Segundo este mesmo raciocínio o eminente Ministro Ilmar Galvão, no julgamento do RE 241.494-1-DF, se manifestou:

Não convence, **data venia**, o argumento de que o constituinte, ao incluir o Distrito Federal no texto do art. 24, inc. XVI, tenha sido traído pelo hábito de fazê-lo sempre que teve de enumerar os componentes da federação. Mas ainda que tal tivesse ocorrido, não resta ao intérprete senão desprezar o erro e procurar tirar o efeito da norma, tal qual redigida, postura que o levará, fatalmente, a reconhecer competência legislativa no Distrito Federal para regular a sua Polícia Civil, ainda que em caráter suplementar, competência essa que se acha reafirmada no art. 32, §1º.

Servindo o Distrito Federal de Capital Federal, obviamente, não poderia a União quedar-se alheias aos organismos responsáveis pela sua segurança, razão por que incumbiu o constituinte ao legislador federal a tarefa de organizá-los, como já visto, e a de disciplinar sua utilização pelo Governo local (art. 32, §4º). Esse, por certo, o motivo que também inspirou a atribuição, à União, do encargo de manter os referidos órgãos, não havendo, afinal, muito sentido em que viesse ela a regular a utilização, pelo Governo local, de órgão que não fosse, ao menos, por ela mantido. Aliás, afastando qualquer dúvida que pudesse remanescer a esse respeito, no tocante aos membros da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, dispôs textualmente o art. 42 da Constituição, após a EC 18/98, no que tange aos militares, que são eles “militares dos Estados, do Distrito Federal e territórios”, qualificação que, por identidade de razão, há de ser estendida aos policiais civis.

Em seguida o eminente Ministro ressaltou que:

Assim, a circunstância de haver a Constituição incumbido a União de manter os organismos de segurança do Distrito Federal, ou seja, de arcar com as despesas exigidas para o seu funcionamento, do mesmo modo que não poderia impedir que o próprio Distrito Federal os administre, criando novas Delegacias e ampliando seus efetivos, de acordo com o aumento das exigências de segurança, impostas pelo crescente aumento da população, não pode ter o efeito de inibir, sem risco de sério gravame ao princípio da isonomia, o reconhecimento, pelo Distrito Federal, por meio dos órgãos de seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos direitos de seus agentes servidores, mormente quando previstos na própria Constituição, como no presente caso.

Esta interpretação garante a autonomia do Distrito Federal para tratar de assuntos locais e, ainda, preserva a intenção do constituinte de permitir que a União trace normas e diretrizes para o complexo sistema de segurança presente na Capital da República.

A previsão constitucional de organização e manutenção da polícia civil pela União (CF, art. 21, inciso XIV) não tem o condão de inibir toda e qualquer possibilidade de atuação do legislador distrital. Contudo, com efeito, no exercício desta legislação concorrente, o Distrito Federal não pode gerar despesas para a União, porque que acabaria por afrontar diretamente o pacto federativo e a autonomia deste último ente.

Assim é possível como já se manifestou o Supremo Tribunal Federal que lei distrital estabeleça benefícios pecuniários aos servidores distritais integrantes dos órgãos de segurança pública, desde que tais auxílios estejam ligados à organização de serviços locais, no exercício da competência legislativa distrital suplementar, prevista no artigo 32, §1º, da Constituição da República e com recursos oriundos de dotações orçamentárias distritais.

E, ainda, é viável a existência de leis distritais dispendo, por exemplo, sobre a estrutura e organização administrativa da polícia civil, lotação de servidores, o deslocamento de policiais para a participação de forças-tarefas de necessidades da comunidade, pois, como visto tais legislações não acarretam despesas para a União e permitem que o Distrito Federal atenda as suas necessidades locais, exercendo a competência concorrente posta no artigo 24, inciso XVI, da Carta da República.

### **3.5. A interpretação do artigo 21, XIV, da Constituição Federal, quanto à polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal**

Quanto à polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, a matéria é de interpretação mais complexa, considerando que não existe previsão constitucional expressa para a legislação concorrente, como acontece com a polícia civil.

Neste sentido, cumpre salientar que o legislador constituinte por impropriedade técnica incluiu no rol das competências privativas da União, o inciso XXI, estabelecendo para a União competência para legislar sobre “normas gerais de organização, efetivo, material bélico, garantias, convocações e mobilização” das corporações militares:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...  
XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocações e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

Contudo, esta impropriedade técnica e a falta de visão prática do legislador constituinte ordinários não afastam a compreensão e a interpretação sistemática da Constituição Federal de que a natureza principiológica do sistema de repartição de competências tem íntima relação com a legislação concorrente<sup>57</sup>, ou seja, normas gerais, diretrizes e bases para a União, e competência suplementar para os Estados e Distrito Federal, visando atender aos interesses regionais e distritais.

Lembre-se, ainda, que no ambiente da Federação é necessário atualizar a interpretação do sistema federativo brasileiro, a fim de lhe conferir maior eficácia. Assim, a competência da União para legislar sobre normas gerais não inclui a competência dos Estados e do Distrito Federal apenas em relação às matérias enumeradas no artigo 24 da Constituição Federal, mas, também, no que se refere a outras normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, tal como o

---

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 504.

inciso XXI do artigo 22 da Carta Magna, que por impropriedade técnica foi colocado no rol de competências privativas da União.

Nesta esteira, cabe ao Distrito Federal legislar concorrentemente com a União no que concerne as suas Corporações Militares. Contudo, tal legislação concorrente não pode, assim como no que se refere à polícia civil, criar despesas para a União, o que afrontaria a autonomia deste ente federado.

Desta forma, a interpretação ora conferida ao sistema de partilha de competências da Constituição Federal de 1988, além de garantir o pacto federativo consolidado, não vai de encontro ao que já foi decidido e pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal quanto à competência privativa da União para legislar sobre vencimentos dos policiais militares do Distrito Federal.

Nestes termos, compete à União fixar o número do efetivo das Corporações Militares, pois esta matéria tem reflexos diretos no vocábulo "manter" previsto no artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal, mas, ao Distrito Federal caberá o exercício da competência legislativa de estabelecer o quantitativo máximo e mínimo de policiais nas Regiões Administrativas, de acordo com o aumento da população, aproximando o legislador distrital dos interesses e das necessidades da coletividade local.

Do mesmo modo, caberá ao Distrito Federal legislar sobre a estrutura das corporações, delimitando o campo de atuação dos departamentos, excluindo unidades orgânicas, caberá ainda ao ente distrital dispor sobre a necessidade de policiais militares incumbidos de operações e forças-tarefas distritais esporádicas, como no combate a incêndios nos períodos de seca.

## CONCLUSÃO

A busca do equilíbrio federativo diante do atual quadro de repartição de competências tornou-se complicado, observando que, apesar da Constituição Federal de 1988 ter ampliado as bases do federalismo, buscado conferir maior descentralização das competências aos entes políticos regionais, continuou conferindo à União Federal uma vastidão de atribuições e conseqüentemente reduzindo a atuação dos entes regionais.

Dentre da gama de competências enumeradas à União encontra-se a competência administrativa conferida para organizar e manter a Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Servindo o Distrito Federal de Capital Federal tornou-se justificável a interferência da União Federal nos organismos de segurança pública distritais. Entretanto, esta interferência não afasta a possibilidade do exercício de competência legislativa pelo Distrito Federal para dispor sobre a administração destes órgãos, isto porque, a regra nuclear de interpretação do sistema de repartição de competências é o da predominância do interesse, ou seja, repartição horizontal de competências, no qual compete à União o estabelecimento de normas gerais, diretrizes e bases e aos Estados-membros (aí incluído o Distrito Federal) legislarem a fim de suplementar a legislação federal, atendendo os interesses locais.

Assim, diante do conflito aparente de normas, no que toca ao exercício da competência administrativa da União para dispor sobre os órgãos de segurança pública distritais (CF, art. 21, inciso XIV) e a competência legislativa concorrente do Distrito Federal (CF, art. 24, inciso XVI) e ainda em caráter suplementar (CF, art. 32, §1º), deve-se conferir interpretação à Constituição da República que melhor garanta o pacto federativo consolidado.

Nesse sentido, o poder legislativo distrital pode administrar os organismos de segurança pública distritais. Seja criando benefícios pecuniários aos servidores distritais vinculados a estes órgãos, desde que, como já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, tais auxílios estejam ligados à organização de serviços locais e por conta da dotação orçamentária do Distrito Federal. Seja, por exemplo, criando

delegacias de polícia, criando ou excluindo unidades orgânicas ou, designando servidores militares para o exercício de forças-tarefas.

Contudo, importante frisar que este exercício de competência legislativa distrital não pode de modo algum ferir a autonomia da União, assim, não é possível normatização distrital de matérias que acarretam despesas para a União, tais como, matérias relativas aos vencimentos dos servidores policiais civis, policiais militares e do corpo de bombeiros militares.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 3.ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil/. São Paulo: Saraiva, 1988, V. 1.

BRASIL. Código de Processo Civil e Constituição Federal. Organização Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Lei complementar n. 103, de 14.07.2000. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial referente ao art. 7º, V da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 de junho de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 241494-1. Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. SS-AgR 846/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. ADI 677/DF, Relator Ministro Néri da Silveira. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. ADI 1475-DF, Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. ADI-MC nº 2.102-DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. ADI 9.288-DF. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. ADI 9.288-DF. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. Súmula nº 647. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 de junho de 2008.

EXCLUSIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, V. 1.

HORTA. Raul Machado. Direito Constitucional. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MORAES. Alexandre de. Direito Constitucional. 8.ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

PRIVATIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.