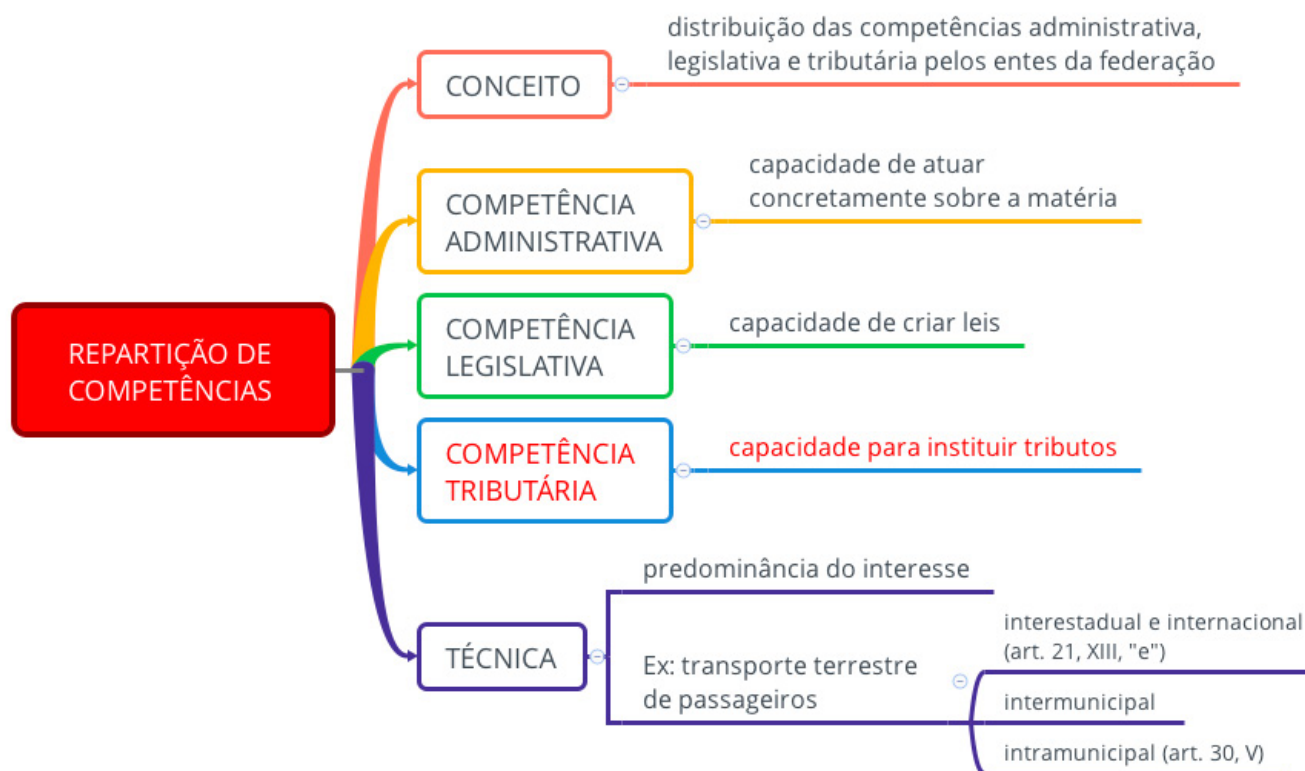


REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Na aula anterior, foi abordada a Organização Político-Administrativa do Estado Brasileiro, correspondente ao Título III da Constituição Federal. Naquela ocasião, os arts. 21, 22, 23, 24, 25, 30 e 32 foram intencionalmente deixados de lado, em razão de sua complexidade e por tratarem de forma específica da temática da repartição de competências.

Neste momento, procede-se à análise desses dispositivos constitucionais, considerando a relevância e a necessidade de um estudo detalhado. Ressalta-se, desde logo, que a repartição de competências configura-se como uma matéria de notável complexidade, exigindo atenção especial.



5m

O tema abordado é a repartição de competências, que consiste na distribuição das competências administrativas, legislativas e tributárias entre os entes da Federação: União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Cabe destacar que o Distrito Federal possui uma competência acumulada, exercendo atribuições tanto de Estado quanto de Município.

A necessidade dessa repartição decorre da estrutura federativa brasileira, caracterizada por três níveis: União, Estados e Municípios. Para evitar conflitos e insegurança jurídica entre os entes federativos, a Constituição Federal estabelece, de forma expressa, a quem compete legislar e atuar sobre determinadas matérias.

A título exemplificativo, pode-se imaginar um cenário hipotético em que um município decide criminalizar a prática de soltar pipas, justificando que tal conduta tem causado acidentes. Em contrapartida, o Estado entende que soltar pipas faz parte da cultura local e, por isso, não deve ser considerada crime. A União, ao tomar conhecimento da controvérsia, edita uma lei que trata da questão de forma mais detalhada, prevendo hipóteses em que a prática pode ou não ser considerada criminosa.

Nesse contexto, surge a dúvida: qual norma deve prevalecer? A do Município, que criminaliza a conduta? A do Estado, que a descriminaliza? Ou a da União, que trata o tema de forma condicionada? Situações como essa evidenciam o risco de insegurança jurídica quando não há uma definição clara das competências normativas de cada ente.

Para evitar essa desordem normativa, a Constituição Federal estabelece a repartição de competências, determinando quais matérias são de competência da União, dos Estados ou dos Municípios. Assim, cada ente federativo possui um núcleo específico de atribuições normativas, o que evita sobreposição de normas e garante segurança jurídica.

No exemplo apresentado, observa-se que a matéria penal é de competência exclusiva da União. Conforme o art. 22, I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito penal. Portanto, somente a União pode criar novos tipos penais, não sendo permitido aos Estados ou Municípios legislarem sobre crimes. Esse exemplo ilustra a finalidade da repartição de competências: delimitar a atuação normativa de cada ente federativo.

A repartição de competências compreende três grandes áreas: administrativa, legislativa e tributária.

A competência administrativa refere-se à possibilidade de implementar políticas públicas e atuar concretamente sobre determinados temas.

A competência legislativa diz respeito à capacidade de elaborar normas jurídicas. A União edita leis federais; os Estados, leis estaduais; e os Municípios, leis municipais, conforme os temas atribuídos a cada um pela Constituição.

A competência tributária corresponde à capacidade de instituir e arrecadar tributos. Embora estudada com maior profundidade no direito tributário, sua estrutura está delineada na Constituição Federal. Cada ente tem seus próprios tributos: por exemplo, o imposto de renda é federal, o IPVA é estadual e o IPTU é municipal.

A Constituição distribui essas competências de forma clara, atribuindo a cada ente federativo as matérias sobre as quais poderá legislar e atuar. Não é permitido que um ente institua tributos ou normas sobre matérias atribuídas a outro.

Por fim, é importante destacar que essa distribuição não ocorreu de forma aleatória. A técnica adotada pelo constituinte originário para repartir competências foi a da predominância do interesse. Assim:



10m

Quando o interesse predominante é nacional, a competência é da União.

Quando o interesse é regional, cabe ao Estado.

E quando o interesse é local, compete ao Município.

Por exemplo, a competência para emitir moeda é da União, pois envolve um interesse nacional. Da mesma forma, serviços como o correio aéreo nacional e o transporte aéreo doméstico são de competência federal.

Em resumo, a repartição de competências é o mecanismo constitucional que organiza a atuação normativa e administrativa dos entes federativos, garantindo que cada um atue dentro dos limites estabelecidos e evitando conflitos de normas e insegurança jurídica.

Quando determinado assunto envolve um interesse predominantemente nacional, ou seja, que abrange todo o território do país, a Constituição Federal atribui a competência à União.

Por outro lado, quando o tema apresenta um interesse predominantemente regional, restrito a um único estado, a Constituição confere tal matéria ao respectivo estado-membro.

Ainda, se o tema for de interesse local, ou seja, restrito a um único município, a competência é atribuída ao próprio município.

A compreensão dessa técnica da predominância do interesse é de grande relevância para a correta interpretação das normas constitucionais sobre repartição de competências, especialmente em contextos de provas de concurso público. Trata-se de um critério orientador da distribuição das competências legislativas, administrativas e tributárias entre os entes federativos.

De forma esquemática:

Quando há interesse nacional predominante, a competência é da União;

Quando o interesse é regional, a matéria é atribuída aos estados;

Quando o interesse é meramente local, a competência é dos municípios.

O Distrito Federal, por sua vez, será analisado oportunamente, mas antecipa-se que ele possui competência cumulativa, isto é, acumula as competências legislativas e administrativas atribuídas tanto aos estados quanto aos municípios. O DF ora atua como estado, ora como município, a depender da matéria.

Para facilitar a compreensão, toma-se como exemplo o transporte terrestre de passageiros. Trata-se de competência que pode variar conforme a abrangência territorial do serviço:

Se o transporte for interestadual (ligando dois ou mais estados) ou internacional (ligando o Brasil a outros países), a competência será da União, em razão do interesse nacional predominante. Tal previsão encontra-se nos arts. 21, XII, alínea "e", e 22, XI, da Constituição Federal.

Se o transporte ocorrer entre municípios de um mesmo estado (transporte intermunicipal), a matéria será de interesse regional e, portanto, de competência do estado-membro.



15m



Por fim, se o transporte ocorrer dentro de um único município (transporte intramunicipal), trata-se de interesse meramente local e, por isso, a competência será do município. Essa previsão consta do art. 30, V, da Constituição Federal.

Observe-se que, ao tratar do transporte intermunicipal, não há uma disposição expressa na Constituição conferindo tal competência aos estados. Isso se explica pela técnica da competência residual.

Os estados-membros possuem competência residual, conforme dispõe o art. 25, § 1º, da Constituição Federal. Essa competência funciona da seguinte forma:

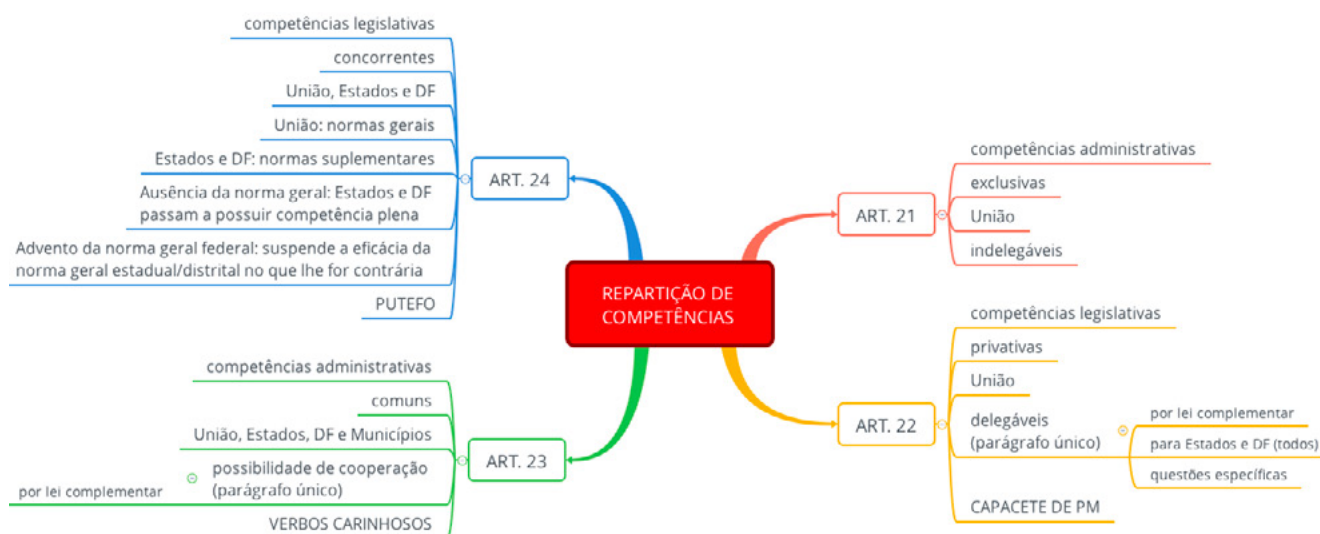
A Constituição atribui de forma expressa as competências da União, como nos arts. 21 e 22;

Também atribui expressamente as competências dos municípios, como no art. 30;

Já as competências não atribuídas expressamente a esses entes federativos remanescem para os estados.

Portanto, a competência residual significa que, toda matéria que não for de competência da União nem dos municípios, será de competência dos estados, desde que não haja vedação constitucional.

Esse modelo evita sobreposições de competências e estabelece um critério lógico e sistemático para a atuação normativa e administrativa dos entes federativos.



Passa-se agora à apresentação de um panorama geral sobre os arts. 21, 22, 23 e 24 da Constituição Federal, com a finalidade de facilitar a compreensão da lógica por trás da repartição de competências. Posteriormente, esses dispositivos serão analisados em detalhe.

O art. 21 dispõe que “compete à União”, tratando, portanto, de matérias de competência da União. Ainda que não esteja expressamente escrito, é possível compreender que se trata de competências administrativas. Isso porque, sobre tais matérias, a União realiza políticas públicas de natureza administrativa. São competências exclusivas da União, pois não podem ser delegadas, diferentemente das previstas no art. 22.

Por serem indelegáveis, as competências do art. 21 são classificadas como exclusivas da União.

Já o art. 22 trata das competências legislativas da União. Estabelece que “compete à União legislar privativamente sobre” determinadas matérias. Por serem passíveis de delegação, essas competências são chamadas de privativas e não exclusivas.

O parágrafo único do art. 22 prevê que essas competências privativas poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, mediante lei complementar e para tratar de questões específicas. Tal delegação será detalhada em momento oportuno.

Os incisos I e II do art. 22 são frequentemente cobrados em provas e podem ser memorizados com o auxílio de mnemônicos, como o “capacete de PM”, a ser abordado posteriormente.

O art. 23, por sua vez, trata das chamadas competências comuns, estabelecendo que determinadas matérias são de responsabilidade simultânea da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se, mais uma vez, de competências administrativas, visto que todas as entidades federativas podem atuar concretamente nessas áreas, realizando políticas públicas.

O parágrafo único do art. 23 admite que essas competências comuns sejam objeto de cooperação entre os entes federativos, mediante lei complementar.

Um aspecto importante a se observar nesse artigo é que ele é composto por verbos no infinitivo. Trata-se de verbos que expressam ações como “zelar”, “cuidar”, “proteger”, ou seja, verbos de natureza afetiva ou cuidadosa. Essa característica pode servir como dica valiosa: se, em prova, a questão trazer um verbo no infinitivo com esse caráter “carinhoso”, é um forte indicativo de que se trata de competência comum.

Por fim, o art. 24 trata da competência concorrente, de natureza legislativa. Nesse caso, a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre determinadas matérias. Importa destacar que os Municípios não participam da competência concorrente prevista no art. 24.

No âmbito da competência concorrente, cabe à União editar normas gerais, ou seja, diretrizes gerais sobre o tema. Aos Estados e ao Distrito Federal, compete editar normas suplementares, adequadas às suas realidades e peculiaridades. Caso a União se omita e não edite normas gerais, os Estados e o Distrito Federal passam a possuir competência legislativa plena.



25m

Entretanto, se posteriormente a União vier a editar norma geral, as normas estaduais que lhe forem contrárias terão sua eficácia suspensa — e não anuladas.

Esse panorama inicial é comparável à visualização externa de um edifício: antes de adentrar e analisar seus detalhes, observa-se sua estrutura geral — número de andares, entradas e aspectos visuais. Na sequência, a análise se tornará mais minuciosa, com a leitura conjunta dos artigos.

É importante compreender que o tema da repartição de competências é reconhecidamente complexo. Todavia, essa dificuldade é comum a todos os candidatos. A aceitação dessa premissa permite a adoção de uma postura mais serena e estratégica diante do conteúdo.

A repartição de competências corresponde ao modelo constitucional que distribui competências entre os entes federativos, utilizando, como regra geral, a técnica da predominância do interesse:

Havendo predominância de interesse nacional, a competência será da União;

Havendo predominância de interesse regional, a competência será dos Estados;

Havendo predominância de interesse local, a competência será dos Municípios.

Essa técnica da predominância do interesse é uma ferramenta valiosa para a resolução de questões em provas.

Assim, para retomar e fixar:

Art. 21: trata da competência administrativa e exclusiva da União (indelegável);

Art. 22: trata da competência legislativa e privativa da União (delegável por lei complementar);

Art. 23: trata das competências comuns entre os entes federativos (verbo no infinitivo, especialmente “carinhosos”);

Art. 24: trata da competência concorrente, exclusiva da União, dos Estados e do Distrito Federal, com legislação suplementar pelos entes subnacionais e possibilidade de competência plena na ausência de norma geral federal.

Na próxima aula, será feita a leitura detalhada dos incisos dos arts. 21 a 24, com apontamentos práticos para facilitar a memorização e compreensão, especialmente com foco nas exigências típicas de concursos públicos.

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Luciano Pereira Dutra.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.



30m