

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS III

Retoma-se, nesta aula, o tema referente à repartição de competências. Trata-se da distribuição das competências legislativas, administrativas e tributárias entre os entes federativos, com a finalidade de garantir segurança jurídica. A cada matéria corresponde uma entidade federativa determinada, conforme a organização prevista na Constituição.

A Constituição Federal adotou a técnica da predominância do interesse para realizar essa distribuição entre União, Estados e Municípios. Quando a matéria apresenta interesse predominantemente nacional, a competência é atribuída expressamente à União, conforme disposto nos artigos 21 e 22.

Por outro lado, quando o interesse predominante é local, a Constituição também estabelece competência expressa, prevista no artigo 30. Já nos casos de interesse predominantemente regional, de forma residual, a competência é conferida aos Estados. O artigo 25 trata desse ponto, revelando que os Estados também possuem competências expressas, embora de forma excepcional. A regra geral é que os Estados detêm a chamada competência remanescente.

O artigo 21 dispõe sobre as competências administrativas exclusivas da União. Trata-se de competências administrativas porque envolvem a atuação concreta da União por meio de políticas públicas, e são exclusivas, pois não admitem delegação.

O artigo 22, por sua vez, trata das competências legislativas privativas da União. São legislativas, pois referem-se à elaboração de leis federais, e privativas, porque, embora originariamente da União, admitem delegação, conforme previsto no parágrafo único desse artigo.

O instrumento que permite a delegação é a lei complementar. Conforme dispõe o parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal, a União poderá autorizar a delegação, o que caracteriza um ato discricionário, e não uma obrigação. Assim, caso deseje delegar, a União deve editar uma lei complementar federal para esse fim.

Ainda segundo o parágrafo único, a lei complementar poderá autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas das matérias enumeradas no artigo 22. Ressalta-se que tal delegação não se estende aos Municípios. Portanto, trata-se de uma autorização limitada aos Estados e ao Distrito Federal, restrita a aspectos específicos das matérias ali elencadas, não sendo ampla ou irrestrita.

Art. 23. é competência comum da União, Dos Estados, Do Distrito Federal e dos Municípios:

Obs.: Em continuidade, o artigo 23 da Constituição trata das competências comuns. Essas competências são compartilhadas por todos os entes federativos: União, Estados,

Distrito Federal e Municípios. Diferenciam-se das competências concorrentes, que serão abordadas posteriormente.

A competência comum é caracterizada por verbos no infinitivo, geralmente associados a ações de natureza protetiva, como cuidar, zelar e proteger. Assim, em questões que abordam competências comuns dos entes federativos, recomenda-se atenção à presença de verbos no infinitivo como indicativo dessa natureza compartilhada de atribuições.

A presença de verbos no infinitivo, especialmente aqueles associados a ações protetivas — como zelar, cuidar e proteger — pode servir como indicativo de competências comuns. Embora tal estratégia funcione como parâmetro auxiliar de identificação, trata-se apenas de um recurso mnemônico, utilizado diante da dificuldade em memorizar integralmente as competências previstas no artigo 23 da Constituição Federal.

- Verbos carinhosos

- I. zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II. cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Obs.: Ainda que a terminologia atualmente mais adequada seja “pessoa com deficiência”, a Constituição de 1988 utiliza a expressão “portador de deficiência”, por ser essa a redação original do texto constitucional.

O texto constitucional utiliza a expressão “pessoas portadoras de deficiência”. Para fins de prova, deve-se seguir a redação original da Constituição, embora se reconheça que a nomenclatura atualmente mais apropriada é “pessoa com deficiência” (PCD).

- III. proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV. impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI. proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII. preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII. fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX. promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X. combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;



5m

XI. registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII. estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Obs.: Cabe observar, no entanto, que, embora “trânsito e transporte” sejam matérias de competência legislativa privativa da União, conforme o artigo 22 da Constituição, a formulação de políticas educativas voltadas à segurança do trânsito constitui competência comum entre os entes federativos.

As bancas examinadoras frequentemente exploram a distinção entre competências legislativas privativas e competências comuns, o que exige atenção especial. Trânsito e transporte constituem matérias de competência legislativa privativa da União, conforme o artigo 22 da Constituição Federal. No entanto, a formulação e implementação de políticas de educação para a segurança no trânsito configuram competência comum, podendo ser exercida por todos os entes federativos.

O parágrafo único do artigo 23 prevê a possibilidade de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Tal cooperação deve ser regulamentada por meio de lei complementar, que estabelecerá normas específicas para essa atuação conjunta, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Assim, observa-se que tanto o parágrafo único do artigo 22 quanto o do artigo 23 fazem referência expressa à lei complementar como instrumento normativo. No primeiro caso, para autorizar a delegação de matérias específicas aos Estados e ao Distrito Federal; no segundo, para definir as normas de cooperação entre os entes federativos.

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

Obs.: No âmbito do artigo 24 da Constituição Federal, os Municípios não integram essa competência legislativa concorrente. Ressalte-se, porém, que o artigo 30 prevê a possibilidade de os Municípios suplementarem a legislação federal e estadual no que couber. No entanto, é necessário distinguir essas hipóteses: enquanto a suplementação se refere ao artigo 30, a competência concorrente está expressamente prevista no artigo 24, sendo atribuída exclusivamente à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

A compreensão mais aprofundada do funcionamento dessa competência legislativa concorrente será abordada por meio da análise dos parágrafos do artigo 24. Contudo, inicialmente, é possível destacar as matérias sobre as quais essa competência se aplica.

- I. direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II. orçamento;

PUTEFO

Obs.: A memorização dessas matérias pode ser facilitada por meio de recursos mnemônicos, os quais serão apresentados oportunamente.

Os dois primeiros incisos do artigo 24 da Constituição Federal, que tratam da competência legislativa concorrente, são os que mais frequentemente são cobrados em avaliações. Nessa seara, destacam-se as seguintes matérias: direito penitenciário, urbanístico, tributário, econômico, financeiro e orçamentário.

- III. juntas comerciais;
- IV. custas dos serviços forenses;
- V. produção e consumo;
- VI. florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII. proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX. educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- X. criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI. procedimentos em matéria processual;

Obs.: Legislar sobre procedimentos em matéria processual é concorrente da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal. Agora, legislar sobre direito processual é competência privativa da União (art. 22, I).

Entretanto, no que se refere aos procedimentos em matéria processual, ou seja, aos aspectos específicos ou detalhamentos internos do processo, a competência legislativa é concorrente. Assim, os Estados e o Distrito Federal podem suplementar a legislação federal naquilo que for cabível.

É necessário atentar-se para a distinção entre legislar sobre procedimentos em matéria processual e legislar sobre direito processual. A primeira é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. A segunda, por sua vez, é de competência legislativa privativa da União, conforme previsto no artigo 22 da Constituição Federal.

- XII. previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII. assistência jurídica e Defensoria pública;
- XIV. proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV. proteção à infância e à juventude;

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

Obs.: Para compreender o exercício da competência concorrente, à luz dos parágrafos do artigo 24, deve-se considerar o seguinte: a União é responsável pela edição de normas gerais sobre as matérias mencionadas. Os Estados e o Distrito Federal, por sua vez, podem legislar de forma suplementar, atendendo às suas especificidades locais com base nas diretrizes estabelecidas pela União.



15m

No entanto, caso a União não edite norma geral federal sobre determinado tema, os Estados e o Distrito Federal passam a deter competência plena, podendo legislar tanto sobre normas gerais quanto sobre normas específicas relacionadas ao assunto. Essa competência plena vigora até que a União exerça sua atribuição.

Quando a União, posteriormente, edita norma geral federal sobre a matéria, as disposições estaduais que a contrariem têm sua eficácia suspensa. Importa destacar que, conforme expressamente disposto pela Constituição Federal, ocorre a suspensão de eficácia, e não a revogação das normas estaduais conflitantes.

É imprescindível compreender que suspensão de eficácia e revogação não se confundem. Trata-se de institutos distintos.



PEGADINHA DA BANCA

Assim, caso o enunciado da prova afirme que o advento de norma geral federal revoga a norma estadual contrária, estará incorreto. O correto é afirmar que a norma geral federal suspende a eficácia da norma estadual no que lhe for contrária. Essa explicação encontra respaldo direto nos parágrafos do artigo 24 da Constituição Federal, que trata da legislação concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

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

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

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Obs.: Na ausência de norma geral federal sobre a matéria prevista no artigo 24, os Estados e o Distrito Federal passam a deter competência plena para legislar sobre o assunto, abrangendo tanto normas gerais quanto normas suplementares.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.



Obs.: É fundamental destacar que a Constituição menciona suspensão de eficácia, e não revogação, termo comumente confundido, o que pode gerar erros em provas. Portanto, a norma geral federal suspende a eficácia da norma estadual naquilo em que houver conflito entre elas.

Art. 25. Competência dos Estados

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Obs.: São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição. A vedação ocorre quando a Constituição atribui determinada competência a outra entidade federativa. Quando a competência é da União, a Constituição estabelece isso expressamente nos artigos 21 e 22. Da mesma forma, quando a competência é dos Municípios, isso está previsto no artigo 30. Portanto, se a competência é exclusiva da União, fica vedada aos Estados, pois a Constituição atribui exclusivamente à União. Se a competência é dos Municípios, está vedada aos Estados por ser exclusiva desses entes federativos. Assim, o que não é atribuído nem à União nem aos Municípios é reservado aos Estados. Dessa forma, as competências residuais, ou seja, aquelas não expressamente enumeradas, são atribuídas aos Estados.

Entretanto, existem competências expressas para os Estados, de forma excepcional, previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 25, geralmente relacionadas a assuntos de interesse predominantemente local.

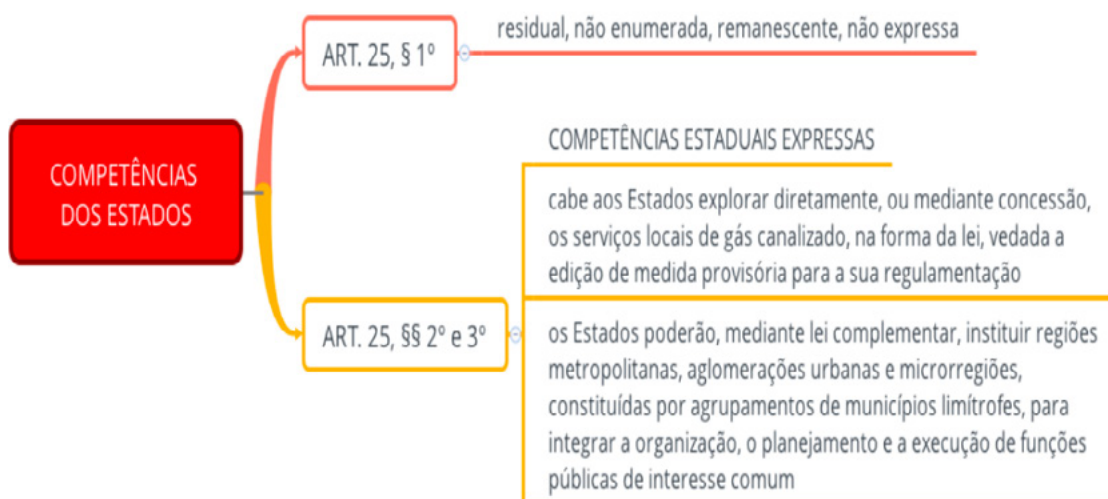
§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

Obs.: Ressalte-se que é vedada a edição de medida provisória para regulamentar essa matéria. Portanto, a competência sobre os serviços locais de gás canalizado é expressamente atribuída aos Estados, sendo proibida a utilização de medida provisória por parte do governador estadual para disciplinar tal exploração.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Obs.: Desse modo, tanto a exploração dos serviços locais de gás canalizado quanto a instituição de regiões metropolitanas e estruturas similares constituem competências expressas dos Estados.

Fica estabelecido que os Estados possuem, como regra geral, a competência remanescente, isto é, aquela que não foi atribuída expressamente a outras entidades federativas. No entanto, existem competências expressas atribuídas aos Estados, como a exploração dos serviços locais de gás canalizado e a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.



Obs.: Portanto, embora a competência residual seja a regra aplicável aos Estados — caracterizada por não ser enumerada e decorrente da ausência de vedação constitucional —, de forma excepcional, há competências expressamente previstas. Entre elas, destacam-se a exploração dos serviços locais de gás canalizado, cuja regulamentação não pode ser realizada por meio de medida provisória, e a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I. legislar sobre assuntos de interesse local;

Obs.: A compreensão desse conceito facilita significativamente a resolução de questões relacionadas à repartição de competências.

Súmula Vinculante 38: É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Obs.: Com base nesse entendimento, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n. 38, a qual estabelece que é de competência municipal a fixação do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais. Isso ocorre porque tal atividade se insere no âmbito do interesse local, sendo, portanto, atribuição exclusiva do Município.

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

Obs.: À luz do artigo 24 da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre determinadas matérias. No entanto, conforme previsto no artigo 30, inciso II, os Municípios possuem a competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, adaptando-a às suas peculiaridades locais.

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

Obs.: O transporte coletivo constitui um serviço essencial de interesse local. O transporte terrestre de passageiros que liga estados da federação ou realiza transporte internacional é competência da União, por envolver interesse nacional predominante. O transporte que liga municípios de um mesmo estado é competência estadual. Por sua vez, o transporte intramunicipal, que liga bairros dentro de um município, é matéria do município, conforme previsto no artigo 30, inciso V.

Dessa forma, o transporte coletivo referido corresponde ao transporte intramunicipal de passageiros, que liga os bairros de determinado município.

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

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

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

VII. prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX. promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

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.
