

COMPETÊNCIA ARTIGOS 21 A 33 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A primeira informação que devemos procurar sobre a unidade que vamos agora trabalhar (denominada de competência) e para que se possa ter um bom entendimento sobre o assunto, é aquela que nos deve dizer, da existência ou da não existência de essencial diferença entre competência e capacidade.

Significa dizer se competência e capacidade se equivalem ou completamente diferentes se apresentam.

Vejamos rapidamente o significado de capacidade. Entende-se por capacidade a aptidão ou qualidade de certa coisa ou pessoa para satisfazer ou cumprir determinado objetivo, não só, sendo a coisa, porque esteja em condições de atender ao fim colimado, como sendo a pessoa, ter habilidades, inteligência ou dotes necessários para desempenho daquilo que se quer que faça. Nesse sentido, chega a confundir-se com autoridade, que evidencia a soma de atribuições e de poderes de que se acha investida a pessoa.

Mas, na terminologia jurídica, em relação às pessoas, tem sentido próprio: quer significar a aptidão legal que tem a pessoa, seja física ou jurídica, de adquirir e exercer direitos.

É a capacidade jurídica. E, assim, diz-se capacidade de fruição, quando esta se estende ao uso e gozo dos direitos, em oposição à capacidade de exercício, quando o próprio titular que frui os direitos, pode exercitá-los pela livre administração.

A capacidade, compreendida neste sentido, isto é, segundo princípio de que todo homem é capaz de direitos e obrigações, resulta numa dualidade de conceitos:

(1) CAPACIDADE DE DIREITO = Aquela que mostra a capacidade para adquiri-lo.

(2) CAPACIDADE DE FATO = Aquela que indica a capacidade efetiva para exercê-lo.

Vale lembrar, que a capacidade jurídica da pessoa é sempre regulada por sua lei pessoal. Existe ainda a capacidade civil, capacidade comercial, capacidade política e a capacidade processual (ver de Plácido e Silva).

Resumidamente, finalizando, assim podemos conceituar: “aptidão legal para o exercício de direitos por pessoa natural ou jurídica”.

Desse modo, poderá ser:

(1) PLENA = Quando sem restrições ou RELATIVA = Quando excluída para a prática de certos atos e modo de exercê-los.

(2) DE DIREITO = Capacidade para adquirir um direito ou de FATO = Capacidade efetiva para exercer um direito.

Por sua vez a competência no sentido geral e academicamente explicada é atribuição, capacidade ou faculdade concedida por lei a alguém ou a algum órgão para fazer uma coisa, conhecer ou decidir algum assunto.

Para o sábio professor José Afonso da Silva (in Curso de Direito Constitucional Positivo) competência “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”; ainda, “Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

O professor Orlando Soares (in Comentários à Constituição), por sua vez, assegura que em sentido lato, a noção de competência corresponde ao poder legal que tem a pessoa, em razão de sua função, ou cargo, de praticar os atos inerentes a este ou àquela.

Do ponto de vista estritamente do Direito Constitucional, a Constituição Federal estabelece a competência da União, acerca de suas atribuições e prerrogativas, na federação.

A personalidade da federação brasileira (ou seja, do conjunto dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios), assume um tríplice aspecto, refletindo-se sobre as seguintes angulações:

(I) A ordem internacional (do ponto de vista da nação brasileira, como Estado soberano, ou seja, a República Federativa do Brasil);

(II) A ordem constitucional interna (a União); e

(III) A ordem privada (abrangendo a esfera fiscal, econômica, administrativa, social, onde quer que estejam presentes os órgãos federais).

A predominância do interesse se manifesta da seguinte forma (nas esferas):

NA UNIÃO = Interesse geral (competência no território nacional);

NOS ESTADOS-MEMBROS = Interesse regional (competência regionalizada);

NOS MUNICÍPIOS = Interesse local (competência localizada); e

NO DISTRITO FEDERAL = Interesse duplo, vale dizer, regional e local (competência regionalizada e localizada).

A competência assim se divide, no vigente texto constitucional:

Artigo 21 (INCISOS DE I A XXV)

Competência da União.

Artigo 22 (INCISOS DE I A XXIX)

Competência Privativa da União.

Artigo 22 (PARÁGRAFO ÚNICO)

Possibilidades de delegação de competência da União para os Estados-membros

Artigo 23

Competência Comum da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Artigo 24

Competência Concorrente entre União, Estados-membros e Distrito Federal.

Artigo 24 (§§ 2º E 3º)

Competência concorrente/suplementar dos Estados-membros

Artigo 25 (§ 1º)

Competência Remanescente ou Reservada do Estado-membro

Artigo 30 (COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO)

Incisos: I III à IX - Competência enumerada do Município.

Inciso II - Competência suplementar do Município.

Artigo 32 (“CAPUT”)

Competência para edição de sua própria lei orgânica

Artigo 32 (§ 1º)

Competência Reservada do Distrito Federal

Vejamos agora, as competências (agrupadas) que cada uma das áreas da administração política administrativa possui:

COMPETÊNCIAS DA UNIÃO: (a) competência internacional; (b) competência política; (c) competência administrativa; (d) competência para prestação de

serviços; (e) competência urbanística; (f) competência econômica; (g) competência material comum, cumulativa ou paralela; (h) competência financeira e tributária; (I) competência monetária; (J) competência social; (l) competência legislativa privativa (sobre: direito administrativo direito processual (civil, do trabalho e penal), e direito material; (m) competência concorrente).

COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS: (a) competência remanescente ou residual (reservada, somente para alguns); (b) competência vedada ou proibida; (c) competência exclusiva particularizada; (d) competência comum, cumulativa ou paralela; (e) competências concorrentes; (f) competências estaduais materiais (econômica, social, administrativa, financeira, e tributária); (g) competências legislativas.

COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS: (a) competência legislativa; (b) competência suplementar; (c) competência comum, cumulativa ou paralela; (d) competência administrativa; (e) competência financeira; (f) competência tributária; (g) competência urbanística.

COMPETÊNCIAS DO DISTRITO FEDERAL: (a) competência legislativa; (b) competência comum, cumulativa ou paralela, e (c) competência tributária.

OBSERVAÇÕES:

(1ª) = Quanto à diferença da competência privativa e exclusiva, assim nos ensina o professor José Afonso da Silva (in Curso de Direito Constitucional Positivo) “a diferença que se faz entre competência exclusiva e privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada. Mas a Constituição não é rigorosamente técnica neste assunto”.

(2ª) = Para Fernanda Dias Menezes de Almeida (obra já citada), diferentemente do professor José Afonso da Silva (obra já citada), sobre competência privativa e exclusiva, aponta que: “o que não nos parece

apropriado, no entanto, é extremar mediante o uso dos termos privativo e exclusivo as competências próprias que podem e as que não podem ser delegadas, como se privativo não exprimisse tanto quanto exclusivo, a idéia do que é deferidas a um titular com exclusão de outros".

(3ª) = Para Alexandre de Moraes (in Curso de Direito Constitucional), aos Estados-membros é reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição, ou seja, cabem na área administrativa privativamente ao Estado todas as competências que não forem da União (artigo 21 da CF), dos Municípios (artigo 30 da CF) e comuns (artigo 23 da CF). É a chamada competência remanescente dos Estados-membros, técnica clássica adotada originariamente pela Constituição norte-americana e por todas as Constituições brasileiras, desde a República, e que presumia o benefício e a preservação de autonomia desses em relação à União, uma vez que a regra é o governo dos Estados, a exceção do Governo Federal, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e se compõe de certo modo de exceções taxativas.

(4ª) = Competência, nos ensinamentos do professor Marcus Cláudio Acquaviva: "é o alcance da jurisdição de um magistrado. É o âmbito de seu poder de dizer o direito. Por isso, um juiz competente para causas trabalhistas poderá não ser competente para questões penais, não porque ele não conheça direito penal, mas porque a própria lei estabelece que o juiz não pode invadir a competência, o raio de ação do outro".

(5ª) = As competências legislativas do Município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, com substanciado no artigo 30, inciso I (competência genérica), artigo 30, inciso II (competência suplementar), artigo 30, incisos de III à IX, 144 § 8º (predominância do interesse local), artigo 182 (competência para um estabelecimento de um plano diretor).

(6ª) = Podemos, também, aqui tratar das seguintes competências:

(a) Em RAZÃO DA MATÉRIA = “ratione materiae” P Que é aquela que se atribui a um órgão judiciário em razão da natureza de sua jurisdição (civil, penal, trabalho e outros);

(b) Em RAZÃO DO LUGAR = “ratione loci” P Que é a competência de um órgão judiciário determinada pelo lugar em que se situa a residência ou o domicílio das partes, ou pela situação dos bens que são objeto da demanda;

(c) Em RAZÃO DO VALOR DA CAUSA = “ratione valori” P Aquela atribuída a um órgão judiciário que se determina pelo valor da causa.

Ainda, da competência ORIGINÁRIA P Que é a competência de um órgão judiciário para conhecer, antes de qualquer outro, de determinada lide independentemente de distribuição (como exemplo oferece: artigo 102, inciso I e artigo 105, inciso I da Constituição Federal); e da competência por CONEXÃO P Aquela competência deferida ao juiz para julgar determinada lide, em razão desta se achara ligada a outra que se encontrava “sub Judice” com o mesmo Magistrado.

(7ª) = A União faculta a delegação de assuntos de sua competência legislativa (privativa) aos Estados (artigo 22 parágrafo único), desde que satisfeitos os requisitos: formal, material e implícito.

(1) Quanto ao FORMAL, a delegação deve ser objeto de lei complementar devidamente aprovada por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou seja, pelo Congresso Nacional.

(2) Quanto ao requisito MATERIAL, este somente poderá ser delegado um ponto específico dentro de uma das matérias descritas nos incisos que formam o art. 22, competência privativa da União, pois a delegação não se reveste de generalidade, mas de particularização de questões específicas, do elenco das matérias incluídas na privatividade legislativa da União.

(3) Por fim, o requisito IMPLÍCITO, que através do art. 19 do vigente texto constitucional, vedamos a criação por parte de qualquer dos entes federativos

de preferências entre si assim, a lei complementar editada pela União deverá delegar um ponto específico de sua competência a todos os Estados-membros, sob pena de ferimento do princípio da igualdade federativa (Anna Cândida da Cunha Ferraz).

(8ª) = Finalizando, vamos falar um pouco das competências:

(a) CONCORRENTE = É aquela competência que nas federações de Estados e mediante regra constitucional, o poder central (União) permite aos Estados-membros legislar, tanto como a União, sobre determinadas matérias;

(b) EXCLUSIVA = É aquela competência que não pode ser atribuída a outrem. É privativa. E em certos casos é indelegável;

(c) SUPLEMENTAR = É a atribuição conferida aos Estados-membros para legislar sobre norma geral não legislada pela União (podemos dizer, também: competência residual).

(9ª) = Quanto ao artigo 25, têm os Estados-membros a autonomia de se organizarem e se regerem pelas Constituições Estaduais por eles mesmos elaborados e pelas leis que adotarem observando, sempre, os princípios da Constituição Federal. Quanto ao artigo 26, continuam a pertencer aos Estados-membros os mesmos bens que lhe haviam sido atribuídos pela Constituição de 1967. Quanto ao artigo 27, observamos princípio criado, pois foi a primeira vez que tivemos norma quanto à fixação, na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, 13 § 6º. Quanto ao artigo 28, traz novidade no Direito Constitucional, pois anteriormente os governadores “chamados de biônicos” eram eleitos por um colégio eleitoral. Quanto ao artigo 29, traz a capacidade de auto-organização dos municípios. No passado, antes de 1988, os Estados-membros possuíam ingerência sobre as municipalidades, com poder de organizar, de estabelecer suas competências e até de ditar suas estruturas. Os municípios eram verdadeiros apêndices do Estado, ou como alguns, ainda dizem, eram como as asas de uma xícara. Agora os municípios integram a estrutura federativa. Quanto ao artigo 30, trata de competência dos municípios e traz o direito de

legislar sobre assunto de interesse local (no inciso I). A frase “interesse local” no entender de Hely Lopes Meirelles, não significa o interesse exclusivo do município, não é interesse privativo da localidade, como também, não é interesse único dos munícipes. Prossegue no seu entendimento, dizendo: Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia municipal. Quanto ao artigo 32, do Distrito Federal, o texto oferece um poder de auto-organização, alcançado, agora, na sua plenitude. Quanto ao título oferecido: Lei Orgânica, não passa de mera nomenclatura, pois poderia ser Constituição do Distrito Federal. Por fim, quanto ao artigo 33 (agrupando-os num só título: Estados Municípios, Distrito Federal e Territórios), trata dos territórios, no sentido sobre a organização administrativa e judiciária.

COMPETÊNCIA NA HISTÓRIA DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS:

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1824: O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Públicos.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1981: Artigo 7º - É da competência exclusiva da União decretar (complementa com quatro itens e três parágrafos); Artigo 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretarem impostos (complementa com quatro itens e quatro parágrafos).

Na CONSTITUIÇÃO DE 1934: Artigo 5º - Compete privativamente à União (complementa com dezenove incisos, treze letras e quatro parágrafos); Artigo 6º - Compete também, privativamente, à União (inciso I decretar impostos.... Inciso II cobrar taxas...); Artigo 7º - Compete privativamente aos Estados (complementa com quatro incisos, oito letras e parágrafo único); Artigo 8º -

Também compete privativamente aos Estados (inciso I decretar impostos sobre... Inciso II cobrar taxas de serviços estaduais...); Artigo 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados... ;

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1937: Artigo 15 - Compete privativamente à União (complementa com dezesseis incisos); Artigo 16 - Compete privativamente à União o poder para legislar sobre as seguintes matérias (complementa com vinte e sete incisos); Artigo 20 - É da competência privativa da União (complementa em dois incisos: decretar impostos e cobrar taxas...); Artigo 21 - Compete privativamente aos Estados...; Artigo 22 - Mediante acordo com o Governo Federal, poderá os Estados delegar os funcionários da União a competência para a execução de leis, serviços, atos ou decisões do seu governo. Artigo 23 - É da competência exclusiva dos Estados...; Artigo 28 - Além dos atribuídos a eles pelo artigo 23 § 2º desta Constituição e dos que lhes for transferido pelo Estado, pertencem aos Municípios... ;

Na CONSTITUIÇÃO DE 1946: Artigo 5º - (complementa com quinze incisos e dezoito letras); Artigo 6º - A competência federal para legislar sobre as matérias do artigo 5º não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar; Artigo 15 - Compete à união decretar imposto sobre...; Artigo 19 - Compete aos Estados decretar imposto sobre...; Artigo 21 - A União e os Estados poderão decretar outros tributos...; Artigo 30 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar...;

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1967: Artigo 8º - Compete à União (complementa com dezessete incisos, vinte e nove letras e dois parágrafos); Artigo 19 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (inciso I - os impostos previstos nesta constituição); Artigo 22 – Compete à União decretar impostos sobre...; Artigo 24 – Compete aos Estados e ao Distrito Federal decretar impostos sobre:... ; Artigo 25 – Compete aos Municípios decretar impostos sobre...

Na CONSTITUIÇÃO (ATO INSTITUCIONAL) 1969 - Emenda Constitucional: Artigo 8º - Compete à União (complementa com dezessete incisos, vinte e

noive letras e parágrafo único); Artigo 21- Compete à União instituir impostos sobre...; Artigo 23 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre...; Artigo 24 - Compete aos Municípios instituir impostos sobre...

OBSERVAÇÃO:

Não foram incluídas no texto acima, as competências (exclusiva e privativa) correspondentes ao Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados, do Senado, do Presidente da República, dos Juízes e dos Tribunais.