
Competências administrativas e legislativas dos entes federativos

As competências são atribuições distribuídas entre diversas pessoas ou órgãos, que limitam seu âmbito de atuação espacial, temporal e materialmente. Ou seja, delimitam o espaço sobre o qual se pode atuar, o momento e em relação a que se pode atuar.

Essa distribuição de competências organiza o espaço físico, evita a sobreposição ou o conflito entre pessoas com diferentes atribuições ou com atribuições similares, além de impedir que haja omissão por não se saber ao certo a quem é devida determinada decisão ou atuação.

É assim em qualquer instituição pública ou privada, em qualquer organização de pessoas, mesmo na família, em que cada um tem suas tarefas, ou seus papéis estabelecidos ou pressupostos. Com mais razão, é assim em relação ao poder público.

Pessoa aqui considerada no sentido jurídico do termo, que engloba todo ser dotado de personalidade jurídica, ou seja, reconhecido como tal pela lei civil vigente. Pode ser pessoa natural (usualmente mais conhecida como pessoa física, o ser humano) ou pessoa jurídica (as sociedades empresárias, mais conhecidas como “empresas”).

Órgão é uma estrutura individualizada em uma pessoa jurídica, não dotada de personalidade jurídica, mas autônoma enquanto unidade de atuação. Por exemplo, uma coordenadoria municipal não é uma pessoa jurídica, mas um órgão da administração municipal. Uma vara igualmente não é pessoa jurídica, mas um órgão do poder judiciário.

Personalidade jurídica é a aptidão para adquirir direitos e deveres. Hoje é reconhecida a todo ser humano, e a entidades formadas pela associação de pessoas com as mais

diversas finalidades (desde que lícitas, e ainda atendidos os requisitos legais). Nem sempre foi assim. Houve o tempo em que algumas pessoas – os escravos – eram tratadas como objeto de direito, como coisa, e não como pessoa. O reconhecimento da personalidade jurídica a todo ser humano é um avanço da civilização que deve ser sempre lembrado e preservado.

Já estudamos que o estado se divide em três esferas e que cada uma tem uma divisão própria das funções do estado entre os poderes constituídos. Agora, é momento de repartir e comparar essas competências, que são fixadas na Constituição.

Para bem compreender essa divisão, é importante saber que a competência pode ser: (a) **privativa** – somente o detentor desta competência pode atuar na área que lhe é atribuída ou realizar as atividades que lhe são imputadas; (b) **concorrente** – a atribuição de agir ou legislar sobre um determinado tema é repartida entre mais de uma pessoa ou órgão; neste caso, a limitação dos âmbitos de atuação se dará a partir de uma divisão material, temporal ou espacial desta competência que, em termos gerais, é comum a mais de uma pessoa ou órgão. Também haverá limitação baseada no alcance da atuação do estado e do município, na medida em que não poderá (ao menos em tese), por exemplo, estabelecer lei que contrarie legislação federal vigente sobre o mesmo tema, mas apenas complementá-la.

A competência divide-se ainda em **legislativa** (para legislar, ou seja, para elaborar leis e normas de caráter geral sobre uma determinada matéria) e **administrativa**.

E qual a **importância prática** de saber a quem compete cada ato na administração/legislação do país? Saber de quem cobrar atuações; saber identificar as falsas promessas ou o desconhecimento dos candidatos nas eleições; identificar a quem procurar para relatar irregularidades ou ilicitudes.

Competência administrativa dos entes federativos

Adiante, as competências administrativas dos entes federativos estão organizadas em um quadro explicativo:

Competência administrativa da União – privativa (art. 21, Constituição)

<i>Manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais</i>	Falar em nome do país e obrigar-se por ele é prerrogativa da União
<i>Declarar a guerra e celebrar a paz</i>	Idem
<i>Assegurar a defesa nacional</i>	A defesa do país, do território nacional, é igualmente atribuição da União, que tem poder Sobre todo o território
<i>Permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional e nele permaneçam temporariamente;</i>	Trata-se de questão relacionada a soberania do país, que também não deve ser deixada a critério de unidades federativas.
<i>Decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal.</i>	
<i>Autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de munições bélicas</i>	Pelas mesmas implicações de segurança, cabe à União acompanhar diretamente toda a atividade bélica desenvolvida no país.
<i>Emitir moeda.</i>	A atividade de emissão de moeda é exclusiva da União, dado o seu caráter geral, na medida em que no país circula moeda única.
<i>Administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada</i>	As repercussões econômicas destas atividades, tanto em termos globais, como para a economia interna – pública ou privada - do país é grande, e interfere nas políticas financeiras, orçamentárias e por consequência nas políticas realizadas, afetando o país como um todo.
<i>Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social</i>	Trata-se de planos que extrapolam o âmbito territorial de um estado, caracterizando interesse que vai além dos limites econômicos e de desenvolvimento
<i>Manter o serviço postal e o correio aéreo nacional</i>	Atividade que extrapola o limite territorial dos Estados.
<i>Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.</i>	Em função da relevância econômica e social da Atividade, que não se restringe a um espaço limitado, repercutindo no todo.
<i>Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam</i>	Trata-se de atividades que extrapolam o limite territorial dos Estados, além de estarem diretamente associadas ao exercício da soberania, da proteção do território nacional e dos interesses nacionais.

os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária, d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.	
Organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios	Tratando-se de estruturas federais, por uma questão lógica não podem sofrer ingerências locais.
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	Dada a natureza especial e híbrida do Distrito Federal, que é a capital do país.
Organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional	Pelo alcance nacional dos serviços referidos.
Exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão	Pelo alcance nacional dos serviços referidos tanto quanto pelo interesse tutelado. Não há censura porque não há restrição a exibição, mas apenas a classificação de sua adequação a faixas etárias e conteúdos.
Conceder anistia	Pela relevância do assunto.
Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações	Pela relevância do assunto e repercussão dos fatos.
Instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso	Pelo alcance nacional dos interesses associados a exploração e conservação de recursos hídricos.
Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos	Veja-se que aqui temos apenas diretrizes, de modo que a competência específica para tratar e gerir estas áreas é dos demais entes federativos.
Estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação	Idem acima.
Executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras	Pela repercussão direta na segurança nacional e na preservação da soberania do país.
Explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão,	Pela repercussão direta na segurança nacional e na preservação da soberania do país.

<i>são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa.</i>	
<i>Organizar, manter e executar a inspeção do trabalho</i>	Atividade federal pela relevância e por sua natureza nacional – lembrando que a legislação trabalhista e a Justiça Trabalhista são federais.
<i>Estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa</i>	Garimpagem diz respeito a recursos minerais, do solo, pelo que se justifica que a matéria receba Tratamento da União.
<i>Organizar e manter sistema federal de ensino, mediante financiamento de instituições públicas de ensino, de modo retributivo e supletivo.</i>	Destaque ao caráter supletivo da atuação da União, sendo prioritária na educação infantil e fundamental a atuação do município, e no ensino fundamental e médio a atuação do estado.

Obs: a União deve aplicar no mínimo 18% da receita dos impostos (inclusive transferências de outros entes federativos) na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, caput, Constituição).

Competência administrativa dos Estados (art. 25, Constituição)

<i>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.</i>	Atenção à referência a serviços locais, a demonstrar que o âmbito de atuação dos estados se mantém atrelado ao alcance territorial de seus limites físicos.
<i>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, mediante lei complementar.</i>	Interesse comum, aqui, é uma referência ao interesses das aglomerações e microrregiões envolvidas, que não vão além dos limites territoriais dos estados.
<i>Atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, da Constituição).</i>	

Obs: os Estados, Municípios e Distrito Federal devem aplicar no mínimo 25% da receita dos impostos (inclusive transferências de outros entes federativos) na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, Constituição).

Competência administrativa dos Municípios (art. 30, Constituição)

<i>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</i>	A distribuição da competência para cobrança de tributos é feita na própria Constituição. Respeitada esta, ao Município compete realizar o lançamento e a cobrança dos tributos que reverterão em recursos financeiros que viabilizam suas atividades.
<i>Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual</i>	Com a limitação de se sujeitar a legislação estadual, pode o Município criar, organizar e suprimir distritos (ou bairros) dentro de seu território.
<i>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.</i>	Aqui, está englobado o transporte municipal (o intermunicipal é de competência do estado) e quaisquer outros interesses locais (assim entendidos os de alcance territorial do município).
<i>Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.</i>	A educação infantil e o ensino fundamental (até o nono ano) são de competência do município, que pode presta-lo com a cooperação técnica financeira do Estado e da União.
<i>Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano</i>	A ressalva a “no que couber” é referente às limitações legislativas e territoriais aplicáveis, decorrentes do alcance do município, restrito ao espaço territorial que o compõe.
<i>Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual</i>	O mesmo critério espacial se aplica ao caso, privilegiando-se como competência do município aquilo que é de interesse local.

Competência administrativa comum a União, Estados e Municípios (art. 23, Constituição)

<i>Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público</i>	A sujeição dos entes federativos à Constituição e às leis, além dos princípios democráticos, e o zelo com os bens públicos (bens de todos) são decorrência direta de estarmos em um Estado Democrático de Direito, em que os entes públicos se sujeitam às leis tanto quanto o particular.
<i>Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência</i>	Saúde pública compete tanto a União quanto aos Estados e Municípios, assim como a proteção aos portadores de necessidades especiais.
<i>Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.</i>	Cada qual responde no âmbito de sua abrangência territorial. Como regra geral, extrapolando o território do Município, a competência passa a estadual. Extrapolando ao estado, passa a União.
<i>Impedir a evasão, a destruição e a</i>	Mesmo critério do item anterior.

<i>descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural</i>	
<i>Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.</i>	Cultura, educação (formal ou não) e ciência são responsabilidades dos entes públicos para com o povo.
<i>Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas</i>	Mesmo critério anteriormente mencionado, pela importância ambiental.
<i>Preservar as florestas, a fauna e a flora.</i>	Idem
<i>Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.</i>	Mesmo critério anteriormente mencionado, e ainda por sua importância econômica, tanto para abastecimento, quanto para fomento das economias locais.
<i>Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico</i>	Diretamente associado ao direito à moradia digna e ao saneamento básico como uma das condições básicas da dignidade humana.
<i>Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.</i>	Esta competência se enquadra no conceito maior de realização do bem comum como finalidade do Estado, e promoção das condições para o exercício pleno da dignidade humana.
<i>Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.</i>	Note-se que a criação do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos é competência da União, restando aos demais entes, juntamente com a União, a sua execução.
<i>Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.</i>	Respeitadas as competências legislativas estabelecidas no texto constitucional.

Competência legislativa dos entes federativos

Assim como a competência administrativa, a competência legislativa (de elaboração das leis em sentido amplo) se divide entre União, Estados e Municípios, podendo ser privativa, concorrente, suplementar ou supletiva.

A competência privativa restringe a possibilidade de legislar sobre determinado tema àquele ente que a detém. A competência concorrente se traduz em competência para legislar sobre normas gerais (para a União), sendo suplementar a competência dos estados. Na ausência de normas gerais legisladas pela União, a competência dos estados passa a supletiva, suprindo aquelas. Contudo, sobrevindo norma geral federal, as normas gerais estaduais perdem a eficácia, e as específicas somente mantêm a eficácia se compatíveis com as normas gerais federais.

Competência legislativa da União – privativa (art. 22, Constituição)

Apenas a União poderá legislar sobre os seguintes temas:

- direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- desapropriação;
- requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- serviço postal;
- sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- comércio exterior e interestadual;
- diretrizes da política nacional de transportes;
- regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- trânsito e transporte;
- jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- nacionalidade, cidadania e naturalização;
- populações indígenas;
- emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- sistemas de consórcios e sorteios;

-
- normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
 - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
 - seguridade social;
 - diretrizes e bases da educação nacional;
 - registros públicos;
 - atividades nucleares de qualquer natureza;
 - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
 - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
 - propaganda comercial.

A partir destes itens, previstos expressamente como competência legislativa privativa da União, pode-se afirmar que alguns critérios identificam as matérias afetas a legislação federal: questões referentes à abrangência territorial que extrapola um estado; questões de interesse nacional; questões que demandam tratamento uniforme em toda a federação (como a legislação processual, a civil e a penal); questões pertinentes a exploração de recursos naturais e a segurança pública; matérias próprias ao exercício da soberania nacional e às relações com outros países. A exceção a estas regras se limita aos casos em que a lei preveja a competência estadual para legislar sobre questões específicas dessas matérias (parágrafo único do art. 22, da Constituição).

Competência legislativa dos Estados (art. 25, Constituição)

Os Estados têm competência legislativa para votar a própria constituição, e legislar supletivamente sobre tudo quanto não lhe seja vedado pela Constituição, para dispor sobre o regimento interno de suas assembleias, de suas polícias e serviços administrativos.

Também o Distrito Federal tem as competências do Estado, assim como do Município.

Competência legislativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal (art. 24, Constituição)

O importante é lembrar que, aqui, a competência da União é para normas gerais, devendo os estados (e distrito federal) legislarem de modo complementar, conforme as especificidades do assunto em seu âmbito de atuação, respeitadas as regras estabelecidas em âmbito federal. São assuntos do interesse tanto local quanto geral, o que justifica esta repartição de competências, como, por exemplo, o direito tributário, em que a União estabelecerá regras gerais para um tributo estadual (como o ICMS), visando equilibrar os estados entre si (evitando por exemplo a guerra fiscal), e cada estado legislará de acordo com seus interesses e necessidades locais, desde que atendidas as diretrizes gerais estabelecidas pela União:

- direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- orçamento;
- juntas comerciais;
- custas dos serviços forenses;
- produção e consumo;

-
- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
 - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
 - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
 - educação, cultura, ensino e desporto;
 - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
 - procedimentos em matéria processual;
 - previdência social, proteção e defesa da saúde;
 - assistência jurídica e Defensoria pública;
 - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
 - proteção à infância e à juventude;
 - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Competência legislativa dos Municípios (art. 29, Constituição)

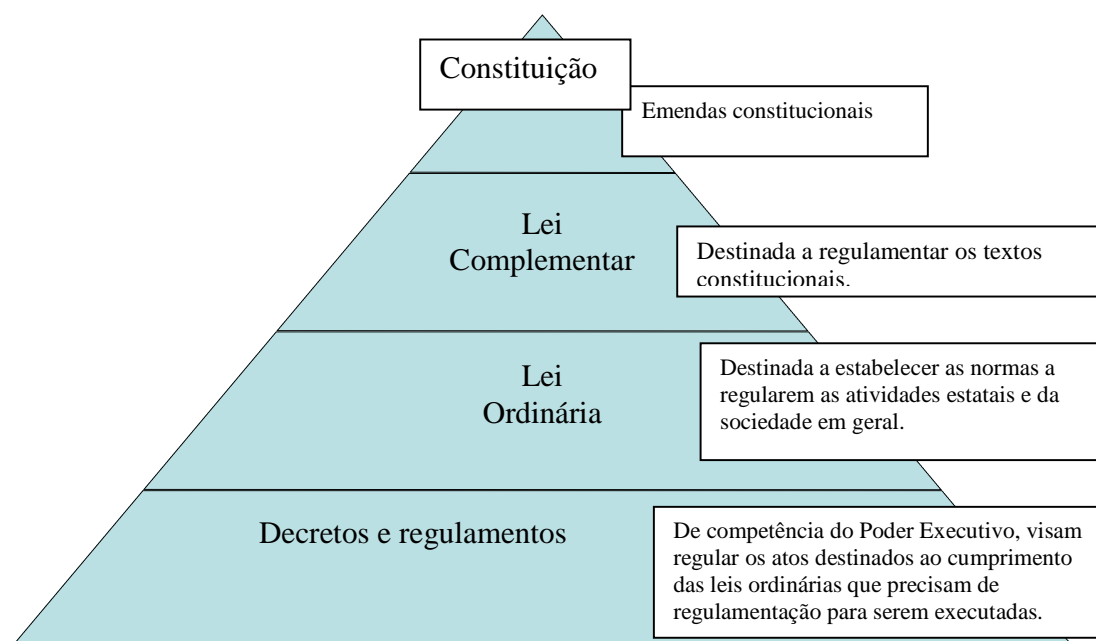
Aos municípios compete privativamente votarem suas leis orgânicas, legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber (ou seja, adequando sua aplicação às peculiaridades locais) e instituir os tributos de sua competência, cf. previsto na constituição e na legislação federal.

Processo legislativo federal

Para bem compreender o processo legislativo federal, é necessário, em primeiro, conhecer a hierarquia das leis.

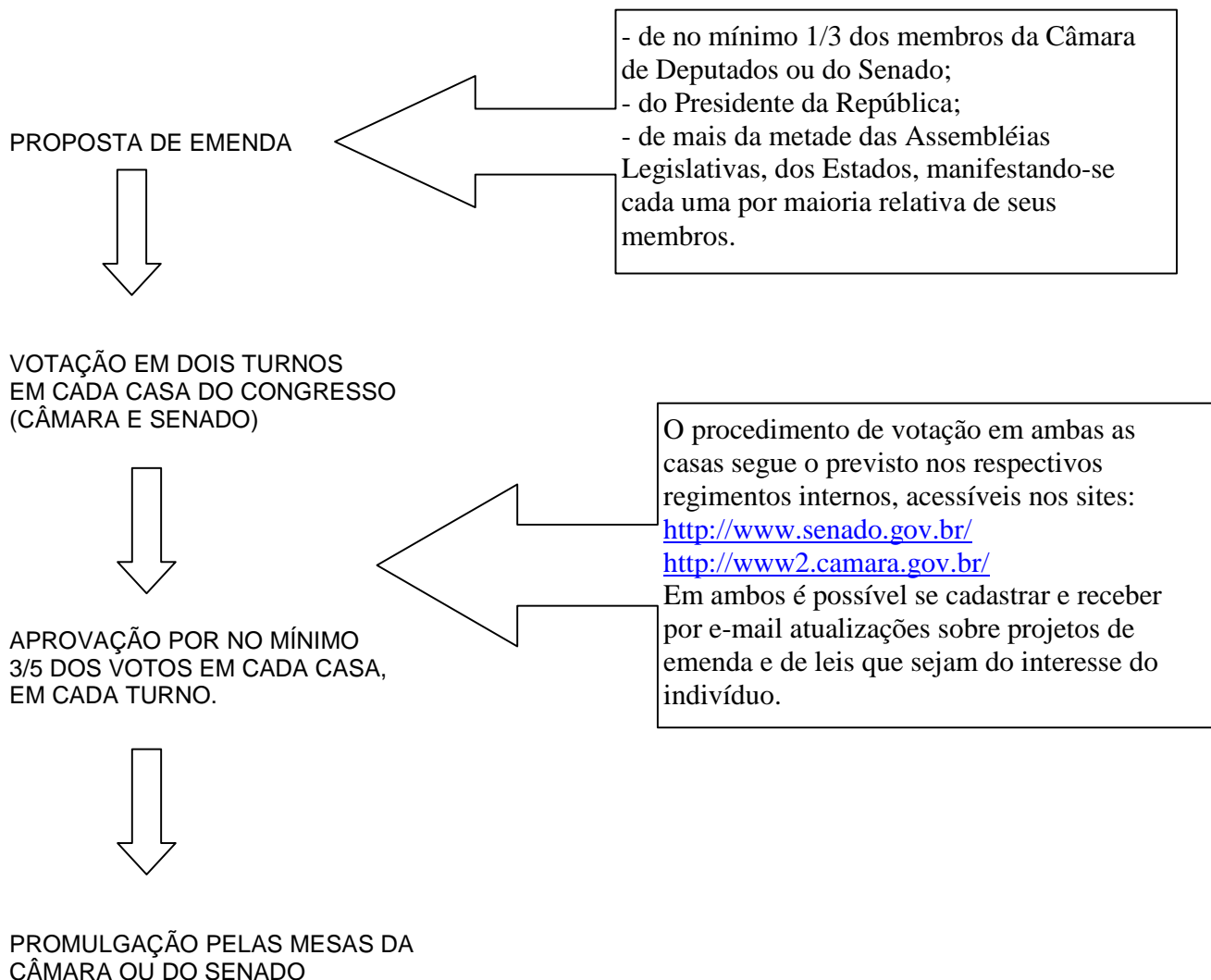
Já foi visto que a Constituição é a norma maior do Estado, mormente por se tratar de um estado de direito. Abaixo dela, há algumas categorias de leis, algumas com precedência sobre outras, em termos de hierarquia, outras apenas destinadas a tratar de matérias específicas, sempre na forma do que determina a Constituição, diploma normativo que estabelece, dentre outras, as competências legislativas e os processos por meio dos quais se constrói o ordenamento jurídico do país.

O esquema abaixo demonstra esta hierarquia:



E para cada uma desses diplomas legais, há previsão na Constituição de um procedimento a seguir.

A Constituição é um texto único. Suas alterações se fazem por **emenda constitucional**, a qual tramita na seguinte forma:



A lei complementar tem o mesmo trâmite da lei ordinária para votação. A diferença é que sua aprovação se dá por maioria absoluta. Já a lei ordinária por maioria relativa. O projeto passa por votação nas duas casas, em um turno. Aprovada em uma, é enviada a outra. Se aprovada, vai para promulgação do presidente. Se emendada, volta a casa em que se iniciou.

Projetos de iniciativa do Senado tramitam primeiramente nesta casa. Projetos de iniciativa da Câmara tramitam nela própria. Já projetos de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara.

No link abaixo pode-se acessar a íntegra da Constituição Federal atualizada com últimas emendas:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

Embora haja previsão constitucional de prazos para cada etapa do processo legislativo, o que se vê na prática é que os projetos tramitam anos a fio, sem uma definição, mesmo aqueles que são de interesse direto da nação, outros ficam “engavetados”, e alguns, muito rápido, têm o seu trâmite integral realizado.

As conjunturas políticas, interesses orçamentários, econômicos, e até mesmo eleitorais, repercutem na velocidade com que tramita um projeto. Uma boa forma de intervir neste processo é a participação popular por meio do acompanhamento das proposições, dos projetos, e a mobilização popular (mesmo que por meio de campanhas virtuais, em redes sociais, por exemplo), para pressionar os congressistas a cumprirem os prazos constitucionais e legais para tramitação dos projetos em curso nas casas legislativas.

No próximo texto da semana, veremos ainda a medida provisória, os decretos e regulamentos, e as leis de iniciativa popular.