
Direito Constitucional

Da União (Art. 20 a 24)

Professor Giuliano Tamagno



DA UNIÃO

União é o ente que se relaciona INTERNAMENTE, é uma pessoa jurídica de direito público interno (CC art. 41,I), formada pela reunião das partes componentes.

Iniciamos o nosso estudo da União apresentando os bens da União, que estão indicados no Art. 20 da CF, onde, dentre outros, estão incluídos os recursos minerais, inclusive os do subsolo, e os potenciais de energia hidráulica (art. 20, VIII a X CF). Após inúmeras demandas, decidiu-se que é assegurada a participação dos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da Administração Direta da União no produto dessa exploração ou compensação financeira.

BENS DA UNIÃO

A Constituição da República, por sua vez, arrola os bens da União no art.20.

Contudo, tal rol não é exaustivo, mas exemplificativo, pois o inciso I do citado dispositivo constitucional generaliza e ressalva a possibilidade de novos bens serem atribuídos à União.

Embora o artigo seja autoexplicativo, alguns conceitos merecem destaque:

“Terras devolutas”:

Terras devolutas são aquelas que não se encontram afetadas a uma utilização pública e que se afastam do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, sem se incorporarem, por qualquer título, ao patrimônio de particulares.

Tratam-se de áreas originariamente pertencentes à Coroa Portuguesa, que as doou, em parte, aos particulares, mas que não foram transferidas sob qualquer forma às pessoas privadas.

Com a declaração da independência do Brasil, tais terras foram legalmente caracterizadas como bens públicos, inviabilizando aos particulares provarem sua propriedade por meio dos títulos hábeis.

“Lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”:

A redação extremamente ampla do texto constitucional quanto à dominialidade das águas acaba por dificultar a gestão dos recursos hídricos no nosso país.

Ocorre que, na prática, considerando-se da nascente até o mar, praticamente todos os rios e correntes d'água brasileiras ou banham mais de um Estado, ou servem de limites com outros países ou se estendem a território estrangeiro ou dele provêm.

Além disso, a redação do art. 26, inciso I, da Constituição Federal também é extremamente ampla quanto ao domínio estadual das águas, impondo como pertencente à União apenas as “águas em depósito decorrentes de obras da União”.

“Ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art.26, II”:

O art. 10, § 3º, da Lei nº 7.661/88 conceitua praia como sendo a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde começa outro ecossistema.

O *caput* do dispositivo supracitado, combinado com o art. 225 da Constituição Federal, classifica as praias marítimas como bens de uso comum do povo e, por fazerem parte da zona costeira, também são consideradas patrimônio nacional. Igualmente, cumpre ressaltar que as praias marítimas sempre estão situadas em terrenos de marinha e, por consequência, pertencem à União, conforme disposto no art. 20, inciso VII, da Constituição Federal.

Já as ilhas costeiras resultam do relevo continental ou da plataforma submarina e as ilhas oceânicas encontram-se afastadas da costa e nada têm a ver com o relevo continental ou com a plataforma submarina.

Como se não bastasse, ao utilizar o termo “terceiros”, o legislador constitucional ainda deixou clara a possibilidade de apropriação das ilhas oceânicas ou costeiras por pessoas de direito privado, advertindo-se, entretanto, que tal apropriação privada não inclui o mar e as praias que as contornam, pois estes são bens públicos de uso comum do povo, nos termos do próprio Código Civil.

“Recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva”:

O art. 11 da Lei Federal nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, conceitua a plataforma continental como o leito e o subsolo das áreas submarinas, que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

“Do mar territorial”:

O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil (art. 1º da Lei Federal nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993), sendo que a soberania do Brasil estende-se ao leito, subsolo e espaço aéreo subjacente ao mar territorial.

Trata-se de bem de uso comum do povo sob o domínio da União e também abrange as chamadas águas interiores salgadas das reentrâncias do litoral como baías e enseadas.

COMPETÊNCIAS

Repartição de competências é a técnica que a Constituição utiliza para partilhar entre os entes federados as diferentes atividades do Estado Federal.

Tal repartição é o ponto nuclear do Estado Federado, visto que a autonomia dos entes federativos pressupõe a existência de competências que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela CF.

Técnica – Repartição Horizontal

É a técnica na qual há uma distribuição estanque (fechada) de competência entre os entes, ou seja, cada ente terá suas competências definidas de forma enumerada e específica, não as dividindo com nenhum outro ente.

A origem da repartição horizontal está situada na Constituição de 1787 dos Estados Unidos.. Nos EUA, existem competências enumeradas para a União e remanescentes para os Estados.

Atualmente ela é adotada em nosso ordenamento constitucional de 1988. Sem dúvida, seguimos a lógica norte-americana na Constituição de 1988, porém acrescentamos os Municípios como entes federativos. Assim sendo, as competências são enumeradas para a União e também para os Municípios e as remanescentes são direcionadas para os Estados-membros (esses continuam com competências remanescentes seguindo a tradição norte-americana). Temos uma repartição mista, pois também é adotada a técnica vertical, como veremos.

Técnica – Repartição Vertical

É aquela técnica na qual dois ou mais entes vão atuar conjuntamente ou concorrentemente para uma mesma matéria. A repartição vertical surge na Constituição Alemã de Weimar de 1919. No Brasil, aparece pela primeira vez na Constituição de 1934. Atualmente, ela também existe na Constituição de 1988.

Existe uma subordinação entre os entes federativos quanto às matérias situadas em seu campo de atuação. Essa relação de subordinação é fruto das competências nas quais os entes federados possuem competências para atuar acerca das mesmas matérias. Trata-se da competência concorrente estabelecida no art. 24 da CF. Essas competências descritas no referido art. 24 da CR/88 devem ser classificadas como competências concorrentes.

Nesses termos, existem limites previamente definidos para o exercício das competências concorrentes acima citadas. Assim sendo, a União edita normas gerais e os Estados e o Distrito Federal deverão complementar essas normas gerais para atender aos seus interesses regionais.

No entanto, pode ser que a União não edite as normas gerais. Nesse caso, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer competência legislativa plena. Essa está alocada no art. 24 §3º da CR/88 nos seguintes termos: "Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades". Nesse sentido, a doutrina chama o exercício dessa competência de suplementar supletiva.

Então existem dois tipos de competência suplementar. Portanto, ela é um gênero que apresenta duas espécies: a suplementar-complementar e a suplementar-supletiva. **Isto é:**

Se a União edita normas gerais (exercendo o interesse nacional), os Estados e o DF irão suplementar de forma complementar essas normas da União para atender às suas peculiaridades regionais. Porém, se a União não edita as normas gerais (como já explicitado), os Estados e o DF irão exercer competência legislativa plena intitulada competência suplementar supletiva. Obviamente devemos registrar que eles irão editar toda a normatividade, pois não há como editarem só a complementação. Não há como complementar o que não existe!

A legislação do Estado ou DF então irá ter validade apenas no âmbito do Estado ou no âmbito do DF.

Ainda temos que acrescentar que, se existir, por parte dos Estados e do DF, o exercício da competência suplementar supletiva e posteriormente a União vier a editar normas gerais (que eram até então inexistentes!), essas irão suspender as normas estaduais ou distritais no que lhes forem contrárias. Esse, aliás, é o teor do art. 24, § 4º da CR/88 que preleciona que a superveniência de Lei Federal sobre normas gerais suspende a eficácia da Lei Estadual, no que lhe for contrário.

Por que se trata de suspensão e não de revogação? Como salientado na omissão de normas gerais da União, os Estados-membros exercem competência legislativa plena. Ou seja, eles editam toda a normatividade (normas gerais e suplementares) visto que não tem como eles apenas suplementarem na medida em que não há como suplementar o que não existe! No entanto, a União pode resolver editar as normas gerais (inexistentes). Com isso, essas suspendem as normas estaduais que lhes forem contrárias. Porém, pode acontecer o seguinte: a União posteriormente poderá editar outras normas gerais que, obviamente, irão revogar as primeiras normas gerais por ela (União) editadas.

Nesse contexto, pode ocorrer de as novas normas gerais editadas pela União não mais contrariarem as normas editadas pelos Estados ou DF que estavam suspensas, então, temos que: se a segunda norma geral editada pela União não contrariar aquelas normas editadas pelos Estados ou DF (que estavam suspensas!), elas vão voltar a vigorar.

A CF enumera os poderes da União (art. 21 e 22), dos Estados (Art. 25 §1º) e dos Municípios (art. 30), combinando possibilidades de delegação. A competência material pode ser exclusiva (art. 21) e comum (art. 23). A competência legislativa pode ser privativa (art. 22) e concorrente (art. 24).

No tocante às competências, podemos elaborar o seguinte quadro esquemático:

Art. 21 CF	Art. 22 CF	Art. 23 CF	Art. 24 CF
Competência Exclusiva da União. Matéria Administrativa Indelegável. Atos de gestão Iniciam por verbos.	Competência Privativa da União. Matéria legislativa. Delegável aos estados por lei complementar.	Competência Comum da União, Estados, DF e Municípios. Matéria Administrativa	Competência concorrente da União Estados e DF União cria norma geral e o Estado suplementa. Estados detêm competência legislativa plena em caso de ausência de norma da União.

BASE LEGAL

CAPÍTULO II DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excetuadas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI – o mar territorial;

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII – os potenciais de energia hidráulica;

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 21. Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II – declarar a guerra e celebrar a paz;

III – assegurar a defesa nacional;

IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII – emitir moeda;

VIII – 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;

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI – 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;

XII – 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 os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura 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 e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII – organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assis-

tência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII – conceder anistia;

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII – 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, 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;

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II – desapropriação;

III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V – serviço postal;

VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII – comércio exterior e interestadual;

IX – diretrizes da política nacional de transportes;

X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI – trânsito e transporte;

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV – populações indígenas;

XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII – organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX – sistemas de consórcios e sorteios;

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

XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII – seguridade social;

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

XXV – registros públicos;

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII – 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;

XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX – propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

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;

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;

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.

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

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento;

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;

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.

§ 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.

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

