

# NORMAS GERAIS: O CONSTANTE PROBLEMA DE SUA CONCEITUAÇÃO

Yara Darcy Police Monteiro  
Advogada, Mestrada da PUC/SP

1. Colocação do problema - 2. A partilha de poder - 3. O Estado Federal - 4. A repartição de competências e o Estado Federal - 5. A federação brasileira e sua evolução - 6. Partilha de competências na Constituição de 1988 - 7. Normas Gerais - elementos caracterizadores - 8. Conclusão

## 1. COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

As normas gerais surgem na Constituição Alemã, de 11.08.1919, como nova espécie normativa - *tercium genus* de normas, segundo sistematização proposta por DIOGO DE FIGUEIREDO NETO.<sup>1</sup> No art. 10 estabelece o texto de Weimar a competência do Reich para: “fixar normas gerais sobre: ...”. Essa disposição tornou-se a matriz do instituto da competência concorrente limitada que se corporifica nas denominadas normas gerais.

Esse modelo de competência concorrente limitada foi adotado pelo constitucionalismo pátrio que não ficou infenso à influência da Constituição de Weimar. Assim, a Constituição de 1934 já estabelece ao lado da competência concorrente clássica, hipóteses de competência concorrente limitada. A partir daí, ressalvada a carta de 1937, o instituto já enraizado, tem presença na Constituição de 1946, na Carta de 1967, emendada pela Carta de 1969 e, sobretudo na vigente Constituição de 1988.

Antes de centrar nossa análise nas características e elementos configuradores das normas gerais, objetivo deste estudo, uma vez que o instituto se presta a consolidar um modelo de repartição de competência própria do sistema federativo, mister se faz uma abordagem de ordem histórica com vistas a traçar o perfil do Estado Federal, suas transformações, para que, a final, se chegue ao figurino da federação brasileira, tal como consagrada pela Constituição de 1988.

## 2. A PARTILHA DO PODER

Como observa JORGE MIRANDA<sup>2</sup> em qualquer época ou lugar, todo Estado estrutura-se a partir de um conjunto de regras fundamentais, escritas ou não, de maior ou menor complexidade, como expressão jurídica da relação entre os detentores e os destinatários do poder. Cogita-se da Constituição em sentido institucional que torna visível a existência do Estado, transformando o poder físico em competências e atribuições. O poder assim jurisdicionado transmuda-se em poder político.

Com o advento do Constitucionalismo sintonizado às correntes ideológicas e filosóficas dos séculos XVIII e XIX, passa-se a conceber a Constituição em sentido material, em face do significado que assume o seu conteúdo, prevalecendo a idéia dominante à época do

<sup>(1)</sup> in: Revista de Informação Legislativa - a. 25, nº 100 out/dez 1988

Separata “Competência concorrente limitada - O problema da conceituação das normas gerais.”

<sup>(2)</sup> in: Manual de Direito Constitucional, Tomo II, p. 12 e ss.

Estado constitucional em contraposição ao Estado absoluto.

Para tanto, torna-se fundamental a desconcentração do poder preconizada por MONTESQUIEU, “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição”, preceitua o art. 16 da Declaração dos Direitos da Revolução Francesa.

“Daí a necessidade de uma Constituição desenvolvida e complexa:” - assevera JORGE MIRANDA<sup>3</sup>

“pois quando o poder é mero atributo da Lei e os indivíduos não são cidadãos, mas sim súditos, não há grande necessidade de estabelecer em pormenor regras do poder; mas, quando o poder é decomposto em várias funções chamadas **poderes do Estado**, então é mister estabelecer certas regras para dizer quais são os órgãos a que correspondem essas funções, quais são as relações entre esses órgãos, qual o regime dos titulares dos órgãos, etc.”

Assim também KARL LOEWENSTEIN<sup>4</sup>:

“La clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esta distribuido entre los detentores del poder, y por medio de los cuales los detendores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder”.

A partilha do poder tal como preconizada pelo constitucionalismo do Estado Moderno não oferece maiores dificuldades nos Estados instituídos sob forma unitária, posto que diante de um único centro de poder, sua distribuição deverá ater-se unicamente a critérios funcionais, operando-se na clássica repartição entre os três ramos orgânicos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. A questão toma relevo exigindo maiores reflexões nos Estados federativos, nos quais a descentralização do Poder estatal entre entidades territoriais políticas requer a combinação do critério funcional com o espacial.

### 3. O ESTADO FEDERAL

A concepção do Estado Federal, tal como ainda hoje é conhecido, decorre das dificuldades encontradas pelas treze colônias inglesas que, ao se libertarem e constituírem-se em Estados soberanos firmaram um tratado internacional sob a forma de Confederação. Para a superação dos problemas então vivenciados realizou-se a famosa Convenção da Filadélfia em 1787, cuja solução proposta e adotada foi o modelo de Estado Federal. Assinala FERNANDA DIAS MENESES DE ALMEIDA<sup>5</sup> que “De fato, intencionalmente ou não, os pais do federalismo moderno, ao estruturá-lo com vistas a solucionar problemas específicos que os Estados Únicos tiveram de enfrentar após a independência, criaram uma organização política verdadeiramente nova que transcendeu os limites do pensamento político anterior e passou a apresentar uma alternativa para o modelo de autoridade política centralizada, desenvolvido durante a Revolução Francesa”

O trabalho celebrado pelas colônias independentes denominado Artigos de Confederação mostrava-se frágil debilidade que era uma constante em outras organizações sob o mesmo sistema, o que decorria basicamente da preservação da soberania dos Estados signa-

<sup>(3)</sup> *idem*, p. 18.

<sup>(4)</sup> In: Teoría de La Constitución, p. 149.

<sup>(5)</sup> in: Competências na Constituição de 1988, p. 19 e ss.

tários do acordo. Aduz a Autora citada que essas e outras limitações do sistema confederativo foram apontadas na obra “o Federalismo”<sup>6</sup>, que reúne discursos e artigos de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, podendo-se resumir como principais motivos do insucesso - todos consecutórios da manutenção de soberania dos entes confederados:

- a possibilidade de revogação dos poderes delegados ao Congresso;
- a fixação da competência da União legislar para os Estados e não para os cidadãos, o que levava a União a obter recursos só por meio da intermediação dos Estados;
- a ausência da sanção pela inobservância das leis da União;
- a inexistência de um Tribunal superior do Poder Judiciário com competência para aplicar decisões conflitantes das judicaturas dos Estados;
- a necessidade de anuência de todos os entes confederados para a execução de medidas consideradas importantes pela União.

Assim o resultado prático e necessário dos compromissos assumidos na Convenção de Filadélfia, os Artigos de Confederação foram substituídos pela Constituição dos Estados Unidos de 1.787, originando a forma de Estado Federal.

A Constituição é pois, a base jurídica do sistema federativo, consolodadora do acordo firmado e repositório das regras essenciais da convivência entre a unidade e as entidades componentes. Mas, como assevera MICHEL TEMER<sup>7</sup>, não basta o Pacto Constitucional, é mister que se lhe agregue o qualificativo da rigidez.

*“Somente subsiste o Estado Federal onde o processo de modificação da norma constitucional é mais complexo do que o previsto para alteração ou revogação da norma ordinária. Se o processo é o mesmo a Constituição é flexível. Em face da flexibilidade, é legislador (não constituinte) alteraria livremente os comandos constitucionais, inclusive os referentes à Federação para retirar-lhes a eficácia, transmudando o Estado para a forma unitária.*

No modelo federativo vigora a descentralização política ou seja, a capacidade legislativa conferida às unidades parciais. A descentralização implica, como se sabe, divisão de competências. Todavia, para que a descentralização caracteriza o Estado Federal, há que ser mantida a unidade do todo. Vale dizer: a Unidade formada pelos centros parciais de capacidade política é dotada de soberania, atributo caracterizador do “*poder de autodeterminação plena não condicionada a qualquer outro poder externo ou interno*”.<sup>8</sup>

Já as ordens jurídicas parciais são dotadas de autonomia, “*que Llorens identifica como a faculdade legislativa, fundamentalmente, e que Mouskheli vê como prerrogativa que tem a comunidade de regular seus próprios assuntos por meio de norma jurídica*”.<sup>9</sup>

Na pena de KELSEN<sup>10</sup>:

*“dizer que uma comunidade jurídica se desmembra em regiões ou parcelas territoriais, significa que todas as normas ou apenas certas normas deste ordenamento vigoram apenas para territórios parcelares. Neste último caso, a ordem jurídica que constitui a comunidade jurídica é integrada por normas com diferentes âmbitos espaciais de validade”.*

A descentralização, que preserva a soberania do Estado - como sistema jurídico global

<sup>(6)</sup> cf: Hamilton. in *O Federalismo*, opud op. cit nota5, p. 24/25

<sup>(7)</sup> in: *Elementos de Direito Constitucional*, p. 52

<sup>(8)</sup> op. cit. nota 5, p. 28.

<sup>(9)</sup> Apud: *Fernando Whitaker da Cunha*, in *Federação: Soberania e Autonomia*, RDP 73/147.

<sup>(10)</sup> In: *Teoria Pura do Direito*, p. 50.

- desmembrando-o em circunscrições territoriais, onde vigoram ordenamentos jurídicos parciais, dotados de autonomia garantidora de auto-organização (através de constituições próprias), com seus consectários: auto-legislação, auto-administração e auto-governo, requer, ainda, outra nota característica configuradora do modelo federativo: a participação da vontade dessas ordens jurídicas parciais na formação daquela ordem jurídica global. Nesse contexto, as deliberações do governo central constituem *“a soma das decisões emanadas das vontades locais”*.<sup>11</sup>

A representação dos Estados-membros no órgão legislativo da União realiza-se, via de regra, pelo denominado sistema bicameral, para que numa se façam representar os Estados, de forma paritária, com vistas a assegurar o equilíbrio federativo; noutra, o povo de cada Estado, através de representação proporcional à respectiva população.

Sobremais, à vista da rigidez constitucional, linhas atrás referidas, mister se faz também a existência de um órgão constitucional para o controle da constitucionalidade das leis. Com efeito, tratando-se de organização estatal em que coexistem vários centros com capacidade para inovar o ordenamento jurídico, no qual vigora Constituição rígida, deverá o Poder Judiciário - cuja função típica é o exercício de jurisdição - ser dotado de órgão incumbido de decidir sobre a compatibilidade do ordenamento infraconstitucional com o Texto Maior.

Oportuno para encerrar essa breve abordagem sobre as notas características da Federação trazer a contexto o magistério do saudoso Prof. GERALDO ATALIBA<sup>12</sup> em que afirma serem sete suas características:

*“a existência de uma Constituição rígida, porque se não houver Constituição rígida, não há a mínima perspectiva da estabilidade, que caracteriza qualquer estado ...*

*O segundo traço de federação é a persistência, nos Estados, de um poder constituinte próprio. Portanto, essa magna expressão do poder constituinte, que é a Constituição ...*

*Terceira característica: a existência de território próprio, onde exerça essas atribuições e onde se localize estavelmente o seu povo (conjunto de cidadãos) ...*

*Outra característica da federação: a existência de um povo próprio, assinalando Kelsen, a propósito, nada repugnar que um povo pertença a um Estado Federado e ao mesmo tempo, também seja povo do Estado Federal. Cidadãos, concomitantemente, da Federação e do Estado federado (da mesma forma que o território que é de ambos) ...*

*Outra característica, a quinta: os poderes do Estado derivam da sua Constituição, compatibilizada com a repartição de competências que está na Constituição Federal, lembrando-se sempre o intérprete que a Constituição Federal é obra da vontade dos Estados, porque a União é criatura dos Estados.*

*Sexta característica: que haja representação proporcional da vontade do povo dos Estados no órgão legislativo da União, além da representação dos Estados, paritariamente, nesse órgão. Isso implica que o Legislativo nas federações, seja bicameral, para garantir os dois princípios supra-referidos.*

*Por último: que haja uma corte constitucional, que assegure a supremacia da Constituição Federal: não porque a Constituição Federal esteja acima das constituições estaduais, não! Mas porque ela é a expressão da vontade de todos os Estados. Ora, sendo dogma a igualdade entre todos os Estados e a igualdade entre estes e a União, todo conflito emergirá exatamente da inobservância do contrato (pacto) entre eles, com risco de desequilíbrio, ou seja, da desconformidade entre os comportamentos efetivos de algum Estado ou da União, em relação ao pacto objetivo, que se traduz no texto da Constituição Federal (que é um pacto de Federação, pelo qual os Estados abrem mão de*

<sup>(11)</sup> Cf. Michel Temer, *op. cit.* nota 7, p. 50.

<sup>(12)</sup> In: RDP 81/174-175.

*certas competências, em favor da União).*”

## 4. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A EVOLUÇÃO DO ESTADO FEDERAL

A pedra de toque do sistema federativo é a repartição de competências. Com acerto escreveu FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA<sup>13</sup>: “*A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. É essa repartição de competências e que dá substância à descentralização em unidades autônomas.*”

Daí a oportunidade de abrir um espaço nesse trabalho - cujo objetivo central é a análise das normas gerais como expressão da competência concorrente limitada - destinado a uma abordagem sucinta sobre a federação.

O modelo federativo, como dantes assentado, nasceu da necessidade da integração de campos de poder exclusivos e limitados conformadores de uma unidade detentora, igualmente, de um campo de poder exclusivo e restrito. Trata-se do federalismo dual. “*A doutrina baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitados, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos*”, afirmou Bernard Schwartz.<sup>14</sup>

Contudo, as relações entre a União e os Estados federados foram se alterando, ao longo do tempo, até para absorver as mutações decorrentes da substituição do liberalismo clássico do *État - Gendarme* pelas concepções intervencionistas do *Welfare State*. E, como é curial, essas transformações foram concretadas à base de nova repartição de competências que redundaram no fortalecimento do poder central à custa do enfraquecimento do poder dos Estados, passando-se ao federalismo cooperativo. Pode-se, portanto, dizer que é o modelo de partilha de competências adotado que imprime a feição do Estado Federal.

Nesse sentido a lição de BARACHO<sup>15</sup>, citando ROSAH RUSSOMANO:

*“No Estado Federal, portanto, o âmbito material de validade da ordem jurídica está dividida entre uma autoridade central e várias autoridades locais, aumentando a centralização, à medida que se amplia a competência daquela e se restringe a destas, para aumentar a descentralização, à medida que se diminui a competência daquela para dilatar-se a destas”*

Pois bem, a tendência centralizadora do Estado Federal detectada no berço do federalismo distendeu-se pelos demais países que adotaram o sistema, vez que o Estado intervencionista (embora não seja a única causa) propagou-se, tomando foros universalidade.

## 5. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E SUA EVOLUÇÃO

A despeito de o Brasil, à época do Império, constituir um Estado unitário, a Federação brasileira, decorrente da descentralização política dessa unidade, espelhou-se no figurino americano. De sorte que com a República inaugura-se no Brasil a forma de Estado Federal, cuja idéia já era acalentada na primeira Constituinte de 1.823.

Com nota própria e diferenciadora da matriz americana, os caminhos da federação brasileira traçaram-se a partir da coexistência da União, Estados e Municípios; a União e Municípios com competências expressas e os Estados com as residuais.

Embora figurando em todas as nossas constituições, o sistema federativo só manteve a característica dual, garantindo ampla competência aos Estados-membros, na Constituição

<sup>(13)</sup> *op. cit.* nota 5 - p. 32.

<sup>(14)</sup> Apud: *op. cit.* nota 5, p. 38.

<sup>(15)</sup> In: *Novos Rumos do Federalismo - Revista de Direito Público*, 65/5-26.

de 1891. Com a Constituição de 1.934, receptiva das influências dos movimentos que levaram ao surgimento do intervencionismo estatal, inicia-se o deslocamento centrípeto de competências e poderes, passando-se ao modelo cooperativo. Na avaliação de CÉLIO BORJA<sup>16</sup>:

*“O socialismo de Estado ou social-democracia que inspirou os arquitetos do regime de 1934 produziu a mais formidável obra de centralização, conhecida no Brasil, tão forte que empalideceu o unitarismo imperial. Entretanto, há que lembrar a existência de movimento semelhante em países de tão arraigadas tradições federais como os Estados Unidos, a Suíça e a Alemanha.”*

A partir daí o processo de centralização não encontrou barreiras suficientes para deter a sua escalada, alcançando o apogeu com as cartas de 1.967 e 1.969, transformando o sistema federativo em *“quase um Estado redividido”*.<sup>17</sup>

Este o cenário encontrado pelo Constituinte de 1.988, cuja Assembléia foi instalada em 1º de fevereiro de 1.987.

O período que precedeu os trabalhos foi palco de debates, congressos, seminários em que se envolveram juristas de todo o país, tendo como tema central a repartição de competências e a restauração da federação. Prova disso é o volume e a riqueza de publicações sobre a matéria, extraídas de debates e conferências proferidas à época.

## 6. PARTILHA DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1.988

A partilha de competências instituída pelo vigente Texto Maior está estruturada num sistema complexo em que se combinam competências privativas com competências concorrentes cumulativas e não-cumulativas. Mantém a forma clássica de distribuição, destinando à União e aos Municípios competências expressas e aos Estados os poderes residuais ou remanescentes.

Observe-se, desde logo, que tal sistemática admite ressalvas. Para os Estados, além da competência residual mencionada no § 1º, do art. 25, estão previstas competências expressas no art. 18 § 4º (criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios), e no § 4º do citado art. 25, (instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões). Também em relação à competência tributária, detém a União a competência residual além das enumeradas como privativas; aos Estados, Distrito Federal e Municípios são enunciadas as respectivas competências privativas.

Em suma, e mais diretamente no que toca ao tema objeto de análise, as competências privativas da União estão arroladas no art. 21 - as administrativas - e no art. 22 - as legislativas. O art. 23 relaciona as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e no art. 24 estão descritas as competências legislativas concorrentes à União, Estados e Distrito Federal.

Ainda no art. 30 estão enunciadas as competências do Município. O inciso I alude à competência para legislar sobre assuntos de interesse local (expressão que veio substituir o já consagrado peculiar interesse), o que, na observação da Profª LÚCIA VALLE FIGUEIREDO<sup>18</sup>, *“torna a competência municipal também concorrente ou, em certas hipóteses, específica, se a matéria for exclusivamente de interesse local”*.

A Constituição de 1988 inovou no sistema de partilha de competências legislativas

<sup>(16)</sup> In: *Federalismo Brasileiro - Revista de Direito Público*, 73/143.

<sup>(17)</sup> *op. cit.* nota 5, p. 48.

<sup>(18)</sup> In: *Competências Administrativas dos Estados e Municípios - Licitações - RTDP nº 8/25*.

concorrentes, na medida em que deu primazia às competências concorrentes limitadas ou não-cumulativas. De fato, é marcante a expansão das hipóteses em que estabelece um corte vertical na competência legislativa da União, tornando-a restrita à edição de normas gerais e atribuindo aos Estados a legislação supletiva.

A competência concorrente limitada não é novidade em nosso ordenamento jurídico, porquanto nele entronizada pela Constituição de 1.934 e com presença nas cartas de 1.967 e 1.969.

“O modelo descrito não esconde suas fontes mais próximas de inspiração”, escreveu FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA<sup>19</sup>, “nele assoma, como nota marcante, o fato de se pretender tirar melhor partido da utilização das competências concorrentes. E, como se sabe, no Brasil, a Constituição de 1.934, no exterior, a Constituição alemã de 1.949, são os textos que maiores subsídios poderiam oferecer a esse propósito”.

Conquanto tenha sido a Constituição alemã de Weimar o berço das normas gerais, o sistema de repartição de competências nela consagrado não prestigiou a descentralização, antes contribuiu para a ampliação dos poderes legislativos do Reich. Tanto assim é que dela se disse ter aberto o caminho para a transformação do Estado Federal em unitário.

Dentre outras tantas Constituições que adotaram o mesmo esquema de repartição de competência, cabe destacar - por terem exercido certa influência na Constituição de 1.988 - os Textos austríacos de 1.920 e 1.955. Os comentários que ensejaram realçam o avanço em direção à descentralização, a despeito de abrigar disposição altamente centralizadora que impõe a submissão das leis estaduais ao governo central para fins de veto motivado, no caso de violação dos interesses federais, veto esse que para ser rejeitado pelas assembléias dos *Länders* exige a presença da maioria de seus membros.

Nesse sentido, observa RAUL MACHADO HORTA<sup>20</sup> que o sistema de partilha de competências adotado pela constituição austríaca “rompeu com o exclusivismo da matéria federal e estabeleceu sistema de comunicação entre legislação da União e execução dos Estados, que atingiu grau mais avançado na previsão de legislação de princípio na União e na legislação de aplicação e de execução dos Estados, sobre matérias comuns à União/Federação e aos Estados”.

Fechando esse breve parêntese, retomamos o texto de 1.988, especificamente no que respeita à competência concorrente e às normas gerais.

Competência concorrente é, como se sabe, aquela atribuída a mais de um ente federado para legislar sobre a mesma matéria. Essa distribuição de competência entre dois entes de mesma capacidade política para disciplinar igual assunto admite duas modalidades: a clássica, em que não são estabelecidos limites para o seu exercício, e a vertical, pela qual são fixados limites recíprocos para ambos os entes. No dizer de MANOEL GONÇALVES FERREIRA<sup>21</sup>, competência concorrente cumulativa e não-cumulativa ou limitada.

Pela competência concorrente não-cumulativa ou limitada, no âmbito do mesmo campo material, é reservada ao ente central uma parcela de competência para estabelecer as diretrizes, as bases ou os fundamentos, conferindo, assim, um sentido uniforme à matéria; ao mesmo tempo em que é reservado aos entes federados um campo de competência para complementar aquela legislação, com vistas a conformá-la às suas peculiaridades.

De tal sorte que é modalidade de partilha de competência adequada ao sistema federativo, na medida em que propicia a produção de regramento homogêneo em assuntos de interesse nacional, respeitada, todavia, a autonomia dos entes federados no que toca aos interesses lo-

---

<sup>(19)</sup> *op. cit.* nota 5, p. 81.

<sup>(20)</sup> *Apud op. cit.* nota 5, p. 55.

<sup>(21)</sup> In Comentários à Constituição Brasileira de 1.988, vol 1, p.189.

cais, porquanto se lhes preserva competência para as respectivas legislações específicas.

Sob essa ótica, como já se anotou, a Constituição de 1.988 apresentou significativo avanço. Com efeito, o art. 24, ao discriminar os campos de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, confinou o poder legiferante da União às normas gerais (§ 1º). Admitiu a competência suplementar dos Estados e também do Distrito Federal - esta não expressa no Texto - (§ 2º); bem como as respectivas competências plenas, para o atendimento às suas peculiaridades, na ausência de Lei nacional (§ 3º). Deixou expresso que a superveniência de normas gerais suspende a eficácia de lei local com elas incompatíveis (§ 4º). Trata-se de um princípio lógico, ensina FERREIRA FILHO, havendo choque entre as legislações há de prevalecer o interesse nacional. É o que exprime o brocado alemão: *Bundesrecht bricht Landesrecht*. Deve-se, ainda, lembrar que detêm os Municípios competência para estabelecer as normas de aplicação, nos termos assegurados pelo art. 30.

Em quatro outras hipóteses a competência da União encontra-se limitada à edição de normas gerais ou diretrizes e bases. E, por curioso que possa parecer, tais hipóteses acham-se inseridas no art. 22, onde estão descritas as competências privativas da União: incisos IX (diretrizes da política nacional de transporte), XXI (normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares), XXIV (diretrizes e bases da educação nacional) e XXVII (normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle).

A inclusão dos incisos aludidos no dispositivo que enuncia a competência legislativa privativa da União tem merecido críticas de parte da comunidade jurídica, a exemplo de DIOGO MOREIRA NETO<sup>22</sup>, ao ponderar: *“Como se verá, esses quatro dispositivos estão deslocados, pois não são equiparáveis aos demais, desse art. 23 (referia-se ao Projeto da Assembleia Nacional Constituinte), que trata de competência privativa, que não necessitam de legislação pormenorizadora de aplicação.”*

Também FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA<sup>23</sup> - por tantas vezes citada - qualifica como falha técnica a inclusão de hipóteses de competência concorrente limitada em preceito destinado a enunciar o campo material em que a competência legislativa da União é plena. Observa, ademais, que a necessidade de lei complementar autorizadora para que os Estados legissem sobre questões específicas das matérias arroladas, na forma prevista no parágrafo único do art. 22, não alcança as hipóteses em que a competência da União restringe-se à edição de normas gerais ou diretrizes e bases, por ser inerente a essa espécie de competência a necessidade de legislação aplicativa. Diz textualmente :

*“Ora, é óbvio que não se pode delegar o que não se tem. Assim, se o dispositivo em apreço faculta que se delegue aos Estados competência para legislar sobre questões específicas de matérias incluídas na esfera privativa da União, só pode estar se referindo a matérias em relação às quais a União possa legislar em toda a linha, também na das especificidades (como supostamente deveria ocorrer em todos os casos arrolados em dispositivo relativo à competência legislativa privativa). Se a União não puder descer a esse nível, vale dizer, se não for competente para disciplinar questões específicas de certas matérias, é claro que não poderá transferir essa competência.”*

Isto posto, deixando claro que a competência concorrente limitada, que se instrumentaliza

---

<sup>(22)</sup> *op. cit.* nota 1, p. 139.

<sup>(23)</sup> *op. cit.* nota 5, p. 113/114.

através das normas gerais e de normas diretrizes e bases, exige sempre legislação suplementar, que diferenças podem ser dessumidas em face de estar essa competência inserida no art. 22 ou 24 do Texto Básico?

A resposta encontra-se nos parágrafos do art. 24. Com respaldo na orientação traçada por TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR<sup>24</sup>, em recente parecer sobre a exegese do art. 24 da Constituição Federal, firme-se que os parágrafos 2º e 3º regulam situações distintas. Este último cogita a hipótese de inexistência de legislação, ou seja, de normas gerais sobre determinada matéria. Ante sua ausência, detém o Estado competência para editar normas gerais para atender às suas peculiaridades. É dizer, o dispositivo autoriza o Estado, em caso de lacuna a exercer a competência legislativa plena, com função colmatadora. *“Ele pode, pois, legislar sobre normas gerais naquilo que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares.”*

As normas estaduais com finalidade colmatadora são gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários, porque sua validade se confina aos limites da autonomia estadual.

Diversamente, o § 2º, do art. 24, *sub exame*, garante a competência suplementar aos Estados (e aos Municípios - art. 30, II). Trata-se, no caso, da competência para estabelecer a legislação de aplicação, particularizadora, não mais colmatadora.

Observa o Autor citado que a hipótese do § 3º é de competência concorrente entre a União (com preferência para o exercício) e os Estados para a edição de normas gerais, aí não se incluindo o Município. Ao passo que a competência suplementar é decorrente, ou seja, impõe-se como decorrência da regulação de determinada matéria através de normas gerais.

Dissemos antes e ora repetimos que, no caso de normas gerais de diretrizes e bases, a competência suplementar deferida às ordens políticas parciais é ínsitas àquela conferida ao ente central. Cumpre notar, aliás, que, na espécie, a previsão expressa da competência suplementar é despicienda, por ser redundante.

Portanto, a competência para edição de normas gerais, diretrizes e bases, disposta no art. 22, sendo privativa da União, não admite a concorrência dos Estados-membros e do Distrito Federal para edição da legislação colmatadora, prevista no § 3º, do art. 24. Todavia, ainda que não expressa, é inconteste a atribuição às demais unidades federadas (inclusive Municípios) da competência decorrente de que trata o § 2º, do mesmo art. 24.

## 7. NORMAS GERAIS - ELEMENTOS CARACTERIZADORES

A matéria é, sem dúvida, tormentosa. Sobre ela têm se debruçado os doutrinadores. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO<sup>25</sup> oferece-nos um dos mais completos estudos sobre o tema. Após trazer a contexto a contribuição de todos quantos esboçaram um conceito caracterizador de normas gerais, agrupou as características predominantemente apontadas para alcançar sua própria conclusão. Não há como versar sobre a matéria sem transcrevê-lo:

*“A tabulação das diversas colocações doutrinárias, trazidas a este trabalho, resultantes da elaboração de diversos autores, permite a identificação de certas características mais comuns e freqüentemente indicadas.*

Sintetizando-as, a partir dessas características, as normas gerais seriam institutos que:

*a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais (BÜLHER, MAUNZ, BURDEAU, PONTES, PINTO FALCÃO, CLÁUDIO PACHECO, SHAIID MALUF, JOSÉ AFONSO DA SILVA, PAULO DE BARROS CARVALHO, MARCO AURÉLIO GRECCO);*

<sup>(24)</sup> In: Normas Gerais e Competência Concorrente - Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal - RTDP nº 7/16-20

<sup>(25)</sup> *op. cit. nota 1, ps. 149 e ss*

b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado (MATZ, BÜHLER, MAUNZ, PONTES, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, PAULO DE BARROS CARVALHO e MARCO AURÉLIO GRECCO);

c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (PINTO FALCÃO, SOUTO MAIOR BORGES, PAULO DE BARROS CARVALHO, CARVALHO PINTO e ADILSON ABREU DALLARI);

d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas (PINTO FALCÃO, CARVALHO PINTO e ADILSON ABREU DALLARI);

e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito (PAULO DE BARROS CARVALHO e GERALDO ATALIBA);

f) devem referir-se a questões fundamentais (PONTES e ADILSON ABREU DALLARI);

g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (PONTES, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, PAULO DE BARROS CARVALHO e ADILSON ABREU DALLARI);

h) não são normas de aplicação direta (BURDEAU e CLÁUDIO PACHECO).<sup>26</sup>

Identificando, a seguir, no sentido limitativo das normas gerais uma sobrecaracterística, toma-o como conceito-limite para, então concluir tratar-se de um *tertium genus* normativo: “As normas gerais, enquanto normas, são impositivas de limites. O que as torna peculiares, todavia, são seus endereçamentos no contexto de poder organizado numa federação. Elas endereçam limites, ao mesmo tempo, para os legisladores federais e estaduais embora possam estendê-los para os aplicadores federais e, eventualmente, os estaduais: nessa plurivalência, sua peculiaridade que a torna, como procuraremos demonstrar, um *tertium genus* normativo” Em conseqüência, admite três graus de generalização normativa: o generalíssimo (normas-princípios), o geral (normas gerais) e o subgeral (normas particularizantes).

LÚCIA VALLE FIGUEIREDO,<sup>27</sup> concordando com o autor, no que pertine ao terceiro gênero normativo, esclarece como ficaria a pirâmide kelseniana: a Constituição, as normas gerais, as normas e as normas individuais.

Chega-se, afinal, ao conceito proposto pelo autor:

“normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos”.

LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, no trabalho pré-citado, apresenta a seguinte sistematização dos elementos caracterizadores das normas gerais:

“a) disciplinam de forma homogênea, para as pessoas políticas federativas, nas matérias constitucionalmente permitidas, para garantia da segurança e certeza jurídicas;

b) não podem ter conteúdo particularizante que afete a autonomia dos entes federados, assim não podem dispor de maneira a ofender o conteúdo da federação, tal seja, não podem se imiscuir em assuntos que devam ser tratados exclusivamente pelos Estados e Municípios;

---

<sup>(26)</sup> Cf nota 1, p. 149

<sup>(27)</sup> op. cit. nota 19

*c) estabelecem diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos.”*

A sistematização proposta pela nobre Juíza e Jurista, como se vê, em pequenos nuances discrepa daquela concebida por MOREIRA NETO, cumprindo registrar, no entanto, a importância que atribui às normas gerais como fator de segurança jurídica:

*“a norma geral, se corretamente dentro de seu campo de abrangência, ao contrário do que se pode dizer em matéria de invasão de competências federativas, é, sobretudo, fator de segurança e certeza jurídica, portanto, tendem à igualdade e certeza da aplicação uniforme de dados princípios”.*

TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR oferece no pré-citado parecer valiosa contribuição a cerca do tema. Examinando a distinção entre normas gerais e particulares, assenta que, do ponto de vista da lógica jurídica, a diferenciação deve ser procedida levando-se em conta os destinatários e os conteúdos da norma. Quanto aos destinatários, distinguem-se em normas universais (aplicam-se à universalidade deles), especiais (aplicam-se a uma coletividade ou categoria de destinatários) e individuais (aplicam-se a um único destinatário). Quanto aos conteúdos, dizem-se gerais (a matéria prescrita abrange a totalidade da espécie), particulares (a matéria prescrita abrange um grupo ou parte da espécie) e singulares (a matéria delimita um único caso).

Pondera que a lógica não dispensa a análise sob o prisma teleológico, ou seja, reconhece a necessidade de se investigar o conteúdo com vistas ao aspecto finalístico. Isso porque, sob o aspecto lógico será sempre possível afirmar que, quanto ao conteúdo, *“as normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isto é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular”.*

Considerando, destarte, os aspectos finalísticos, a distinção terá que se reportar ao interesse prevalente na organização federativa. Nesse sentido, há que se meditar que o nosso federalismo aponta muito mais para o tipo cooperativo *“que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. ... Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral”.*

CARLOS ARI SUNDEFELD<sup>28</sup> que também se manifestou sobre o tema, reconhece, desde logo, que o conceito de normas gerais é de difícil determinação. A lógica, porém, o conduz a constatar que a competência da União não alcança *o tratamento de aspectos peculiares, de detalhes de organização, de questões contingentes. As normas gerais contêm apenas os princípios da regulamentação da matéria, os deveres básicos dos indivíduos e do Estado e os instrumentos a serem utilizados pela Administração”.*

Por fim, oportuno trazer à colação a posição do Supremo Tribunal Federal, externada no voto proferido pelo emérito Jurista e Ministro CARLOS VELLOSO, na Ação Direta de

---

<sup>(28)</sup> In Sistema Constitucional das Competências, RTDP nº 1/272/281

Inconstitucionalidade nº 927-3, do Rio Grande do Sul, que, com apoio no magistério de ALICE GONZALES BORGES<sup>29</sup>, assentou:

*“... Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade registra a professora Alice Gonzales Borges que as ‘normas gerais’, leis nacionais, ‘são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas’ pelo que ‘não são normas gerais as que se ocupem de detalhamento, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam’. Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de ‘norma geral’, conclui: ‘são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos”.*

## 8. CONCLUSÃO

De tudo quanto se expôs, avulta uma primeira constatação: ao contrário do que se imagina, a contribuição doutrinária acerca do tema normas gerais é volumosa e consistente.

Mais do que isso, o exame das considerações e conclusões externadas nos trabalhos colacionados demonstra a inexistência de discrepâncias significativas no que toca aos elementos conformadores das normas gerais, sua sistematização, seu conceito e alcance. Veja-se o precioso trabalho de MOREIRA NETO, no ponto em que, percucientemente, traz a contexto tudo o que se escreveu até então sobre a matéria, agrupando as características mais expressivas, assim consideradas as reconhecidas por vários autores. Os conceitos transcritos expressam mais uma certa complementariedade do que discordâncias.

Por que razão então o tema continua desafiando os estudiosos, a ponto de, recentemente, jurista da estirpe de LÚCIA VALLE FIGUEIREDO<sup>30</sup> afirmar:

*“porque persiste forte, a dificuldade de se saber o que são afinal as normas gerais e quais são seus limites.”*

A resposta à indagação se constitui na segunda constatação por nós alcançada: parecidos que o problema está no fato de que a partilha de competência, no caso, não se refere a campos materiais distintos e, portanto, definidos.

De tal sorte que, sobre o mesmo campo material é reservada parcela de competência para o ente central e parcela para as ordens políticas parciais e as expressões que o vernáculo nos oferece para traduzir a delimitação do âmbito dessas competências, são em maioria expressões com sentidos plurívocos. Adentra-se, assim, no movediço terreno da teoria dos conceitos indeterminados. Nessa conformidade, é de se concluir que, pela própria natureza das normas gerais, a construção de um instituto jurídico que defina as suas características, estabeleça o seu conceito e alcance não está alicerçado a num conjunto definido de expressões jurídicas, ou seja, de conceitos unívocos.

Destarte, embora sistematizada a matéria, as questões a ela relativas só encontram so-

<sup>(29)</sup> Cf. Alice Gonzales Borges, *Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos*, in RDP nº 96/81

<sup>(30)</sup> Cf. nota 19

lução no trabalho do hermenêuta. É certo que a doutrina já propõe uma técnica por meio da qual é possível equacionarem-se os conflitos de interpretação subjacentes aos conceitos fluídos. É o que nos oferece o magistério de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>31</sup> :

*“É que mesmo estes conceitos chamados “fluídos” possuem um núcleo significativo certo e um halo circundante, uma auréola marginal, vaga ou imprecisa. Daí resulta que haverá sempre uma zona de certeza positiva, na qual ninguém duvidará do cabimento da aplicação do conceito, uma zona circundante, onde justamente proliferarão incertezas que não podem ser eliminadas objetivamente, e, finalmente, uma zona de certeza negativa, onde será indisputavelmente seguro que descabe a aplicação do conceito.”*

Contudo, o assunto assume invulgar importância por consubstanciar uma área em que está em jogo partilha de poder; e com ela a própria configuração do modelo federativo que, por sua vez, reflete os rumos da ideologia dominante, responsável pela feição do Estado - centralização ou descentralização do Poder - num dado momento.

Acresça-se a tudo isso o fato de se tratar de partilha de competência legislativa. Nem é preciso lembrar que no exercício da função legislativa encontra-se a origem do Poder conferido aos demais órgãos de poder estatal.

Chegamos, assim, à terceira constatação, como conclusão de nosso estudo: ante a relevância das questões imbricadas ao alcance das normas gerais, as incertezas e debates prosseguirão, como expressão das ideologias dominantes ao longo da história.

## BIBLIOGRAFIA

- ATALIBA, Geraldo. Federação, *Revista de Direito Público*, RT, São Paulo, nº 81.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Ed., São Paulo, 8ª ed.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Novos Rumos do Federalismo*, *Revista de Direito Público*, RT, São Paulo, nº 65.
- BORJA, Célio. *Federalismo brasileiro*, *Revista de Direito Público*, RT, São Paulo, nº 73.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Normas Gerais e Competência Concorrente*, *Revista Trimestral de Direito Público*, Malheiros Ed., São Paulo, nº 07.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição de 1.988*, Saraiva, São Paulo, 1990, vol. I.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Competências Administrativas dos Estados e Municípios - Licitações*, *Revista Trimestral de Direito Público*, Malheiros Ed., São Paulo, nº 08.
- GONZALES BORGES, Alice Maria. *Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos*, *Revista de Direito Público* RT, São Paulo, nº 96.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1985.
- LOEWESTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*.
- MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*, Ed. Atlas, São Paulo, 1991.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra ed., 1988, Tomo II.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência Concorrente Limitada - O Problema da conceituação das Normas Gerais*, *Revista de Informação Legislativa*, a.25, nº 100 out/dez 1988.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, RT, São Paulo, 1983.
- THIEL, Eberhard. *O Significado das disposições legais da estrutura do estado federativo*

---

<sup>(31)</sup> In Curso de Direito Administrativo, p. 254.

para a política econômica prática, *O Federalismo na Alemanha*, Konrad - Adenauer - Stiftung, Traduções, 1995, nº 07.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional de Competências, *Revista Trimestral de Direito Público*, Malheiros Ed., São Paulo, nº 01.

WHITAKER DA CUNHA, Fernando. Federação: Soberania e Autonomia, *Revista de Direito Público*, RT, São Paulo, nº 73.