

O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro

Celso Antônio Bandeira de Mello

Palavras-chave: Normas gerais. Direito constitucional.

1 As leis, como é cediço, soem ser gerais e abstratas. Assim, quando a Constituição confere à União competência para expedir “normas gerais”, diferentemente do que o faz no art. 21, em que lhe atribui pura e simplesmente competência para legislar sem qualquer adjetivação restritiva, a toda evidência está outorgando uma modalidade específica de competência.

Deveras, se é próprio de quaisquer leis serem gerais, ao se referir a “normas gerais”, o Texto da Lei Magna está, por certo, reportando-se a normas cuja “característica de generalidade” é peculiar em seu confronto com as demais leis. Em síntese: a expressão “norma geral” tem um significado qualificador de uma determinada compostura tipológica de lei. Nesta, em princípio, o nível de abstração é maior, a disciplina estabelecida é menos pormenorizada, prevalecendo a estatuição de coordenadas, de rumos reguladores básicos e *sem fechar espaço para ulteriores especificações, detalhamentos e acréscimos a serem feitos por leis que se revestem da “generalidade comum” ou quando menos nelas é reconhecível uma peculiaridade singularizadora em contraste com as demais.*

2 É sabido e ressabido que a doutrina sempre sentiu dificuldades em caracterizar de modo preciso e cortante as “normas gerais”, de maneira a apartá-las nitidamente das que não possuem tal atributo. Diogo de Figueiredo Moreira Neto,¹ em trabalho extremamente cuidadoso que Alice Gonzáles Borges, em obra de indubioso valor,² qualificou como “o mais substancial, sistematizado e profundo” a respeito do tema, arrolou as diferentes orientações que as doutrinas alienígena e nacional têm proposto na tentativa de resolver o problema. Anote-se que, em despeito das dificuldades do tema, os doutrinadores, como é óbvio, jamais deixaram de assentar que as “normas gerais” se constituem em uma categoria individuada de normas, assim como, evidentemente, jamais admitiram que as aludidas dificuldades autorizassem o uso indiscriminado das distintas competências a que respectivamente correspondem.

Independentemente das agruras (agudizadas perante os casos concretos) que ensombrecem a distinção entre elas, não se questiona que há também certas áreas de claridade total, isto é, existem algumas concordâncias generalizadas e até intuitivas quando se trata de apartar umas de outras.

Ninguém duvida que são normas gerais as que estabelecem diretrizes, que firmam princípios, que modelam apenas o suficiente para identificar a tipicidade de um instituto jurídico ou de um objeto legislado, conferindo-lhe um tratamento apenas delineador da compostura de seu regime, sem entrar em particularidades, minúcias ou especificações peculiarizadoras. Deveras, tanto é claro que a mera fixação de um perfil normativo lato responde a uma norma geral quanto é claro que qualquer especialização regulatória includente de situações particulares em princípio refoge ao caráter de norma geral. A consideração casuística, o tratamento individualizador, a nomeação personalizadora, constituem-se na antítese da norma geral.

3 No aludido estudo de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, este qualificado publicista fez o que chamou de tabulação das diversas colocações doutrinárias ali colacionadas, inclusivas do pensamento de Bülher, Maunz, Matz, Burdeau, Claudio Pacheco, Pontes de Miranda, Alcino Pinto

Falcão, Carvalho Pinto, Geraldo Ataliba, Souto Mayor Borges, Paulo de Barros Carvalho, Marco Aurélio Grecco, Adilson Dallari, José Afonso da Silva e Manoel Gonçalves Ferreira Filho e, ao cabo de tudo, como fruto de suas análises e meditações formulou o seguinte conceito de normas gerais, dizendo:

Chegamos, assim, em síntese, a que 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 concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.³ (os grifos não são do autor)

4 A nosso ver, todavia, embora em descompasso com a doutrina universal, estamos em que, salvo se for reconhecido que a sobredita formulação comporta um sentido expandido, será preciso flexibilizar-lhe o entendimento para conferir à expressão "normas gerais", *no direito brasileiro perante os casos de competência concorrente*, um sentido bem mais abrangente do que normalmente em linha teórica se lhe dá.

Deveras, para fundamentar uma inteligência ampliadora cumpre encarecer que a primeira noção de normas gerais, *sic et simpliciter* até aqui expandida, carece de suplementações, de aportes, em face do direito positivo brasileiro, ao menos a título de esclarecimento, pois, como quaisquer noções jurídicas, ela deve ser caracterizada com atenção às especificidades do sistema jurídico em que esteja inserida. Assim, *na hipótese de competências concorrentes*, as normas gerais necessitariam ser compreendidas ao lume do modelo de discriminação constitucional de competências tal como formulado em nosso direito, tendo-se a cautela de evitar interpretações que possam conduzir a soluções francamente inadmissíveis, ainda quando pareçam obsequiosas à dicção literal do art. 24, §1º, da Lei Maior.

5 A Constituição Federal, em seu art. 24 e parágrafos, dispõe que:

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 e desporto;

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.

Tendo em vista estas distintas hipóteses de legislação concorrente, nas quais a competência da União está, pois, cifrada à expedição de normas gerais, *mas em atenção à índole dos objetos legísláveis referidos em algumas delas*, convém dilargar o sentido mais corrente atribuído pela doutrina à expressão “normas gerais”. Se é certo que descaberia adotar uma acepção tão desatada que, além de contrariar-lhe o usual sentido linguístico, eliminasse, em termos práticos, um *discrímen* que a Constituição explicitamente quis fazer e fez entre este tipo de normas e as demais normas legais, *deve-se, entretanto, evitar uma compreensão dela que abique em resultados chocantemente inconvenientes*.

Com efeito, trata-se aqui de atender à incontendível lição do maior de nossos mestres de exegese, o eminente ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Maximiliano, segundo quem:

Deve o Direito ser interpretado inteligentemente, não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. (*Hermenêutica e aplicação do direito*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 166, n. 179)

6 Então, para preveni-los, cumpre reconhecer como incluído no campo das normas gerais a fixação, pela União, de padrões mínimos de defesa do interesse público concernente àquelas matérias em que tais padrões deveriam estar assegurados em todo o País, *sob pena de ditos interesses ficarem à míngua de proteção*. É que este malefício evidentemente poderia ocorrer, seja por inércia de certos Estados, seja em determinados casos mais específicos, por carecerem alguns deles de preparo ou informação técnica suficientes para o reconhecimento e definição dos ditos padrões mínimos indispensáveis ao resguardo do interesse público quando envolvida matéria técnica.

Pense-se, por exemplo, se a União, obstada pelo fato de estarem em causa temas arrolados no art. 24 (incisos IX e XII e VI), em que a competência nacional é restrita a normas gerais, não pudesse impor certas disposições concernentes à saúde (qualificação ou reconhecimento de medicamentos inaptos ou prejudiciais) ou à educação (currículo mínimo das escolas) ou mesmo controle do meio ambiente e poluição (qualificação de certas substâncias químicas como prejudiciais ao entorno) embora tais questões sejam bem mais específicas do que mera enunciação de princípios. Por sem dúvida, se adotada intelecção que limitasse a competência da União à simples enunciação de princípios, os riscos para a salvaguarda de interesses capitais seriam evidentiíssimos, prescindindo mesmo de qualquer esforço demonstrativo.

Dessarte, de fora parte diretrizes, princípios e delineamentos genéricos, a União estaria autorizada também a qualificar, em casos de símile compostura, um patamar, um piso defensivo do interesse público que as legislações estadual e distrital não poderiam desatender. Porém, acima daquele piso e obviamente respeitados os princípios e diretrizes pertinentes, Estados e Distrito Federal legislariam livremente sobre as matérias da legislação concorrente. Isto é, poderiam neste campo sempre *estabelecer exigências defensivas do interesse público, ainda mais enérgicas, mais intensas ou mais extensas do que as fixadas pela União*; o que não poderiam seria rebaixá-las porque, aí sim, estariam contrariando normas gerais, é dizer, normas instituídas para caracterizar o patamar mínimo imposto para defesa do interesse público atinente àquele objeto legislado.

7 Além deste entendimento — ora alvitado e que, a toda evidência ultrapassam tanto a literalidade da expressão “normas gerais”, quanto aparentemente as posições doutrinárias correntes — é óbvio que não se pode avançar.

Fazê-lo implicaria admitir que a União, justamente ao contrário do espírito presidente do art. 24, §1º, pudesse invadir e angustiar o espaço competencial dos Estados (e do Distrito Federal), expandindo a própria competência em detrimento daquela que legitimamente assistiria a unidades da Federação. É claro que para se chegar a isto seria necessário violentar clara e ilimitadamente tanto o modelo constitucional de discriminação de competências, quanto arrubar definitiva e exorbitantemente as comportas significantes da expressão linguística “normas gerais”. Sem embargo, o dever de manter fidelidade ao comando constitucional não poderia ir ao ponto de desembocar em intelecção capaz de sacrificar valores fundamentais, pois, como é claro a todas as

luzes, este não terá sido o propósito residente na Constituição.

Se é certo que a interpretação alvitrada continuaria a se ressentir de uma delimitação precisa de seus confins, fato que não pode deixar de ser reconhecido, também é certo que, no direito, tal ocorrência é literalmente inevitável, justamente porque ele trata com elementos da realidade caracterizáveis por certa fluidez inerente aos produtos culturais expressivos de concepções residentes no âmbito das ideias abstratas.

¹ Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

² *Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

³ *Op. cit.*, p. 159.

Como citar este conteúdo na versão digital:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616>>. Acesso em: 25 jul. 2014.