

Muito menos estender-se-ia ao caso a proteção legal ao domicílio, não só pela total ausência de equipamentos que caracterizassem uma casa (art. 153, § 1.º, da Constituição) como pela impossibilidade jurídica de domiciliar-se alguém em logradouro público.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Procurador-Chefe da
Procuradoria Administrativa

VISTO

De acordo com o parecer, complementado pelas doulas observações do Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa.

Encaminhe-se o processo à Casa Civil da Governadoria do Estado, com vistas ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Polícia Civil.
Rio de Janeiro, 29 de março de 1988.

José Eduardo Santos Neves
Procurador-Geral do Estado

Parecer n.º 01/88, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Comissões Permanentes de Licitação. Regras sobre sua constituição. Aplicabilidade aos Estados-membros. Conceito de normas gerais na competência concorrente limitada. Art. 41, § 4.º, do Decreto-Lei n.º 2300, de 21 de novembro de 1986.

1 — O assunto

Por determinação verbal do Exmo. Sr. Subprocurador-Geral do Estado, GERALDO ARRUDA FIGUEIREDO, procedi ao exame específico do problema da aplicação do dispositivo em epígrafe no âmbito da administração pública do Estado do Rio de Janeiro, como se propõe no ofício n.º 39/87-AM, de 26 de novembro de 1987, como norma geral de direito financeiro.

Porque se recomendou urgência, o Procurador AMILCAR MOTTA, com o zelo que sempre caracteriza o desempenho de suas atribuições de alta consultoria, apreciou *sinteticamente* a questão, dando-lhe pronta resposta e, a meu entender, juridicamente correta, considerando aplicável, a regra supramencionada, a esta unidade federada, como *norma geral de gestão patrimonial e financeira* .

2 — Competência federativa

O tema é, fundamentalmente, de natureza constitucional: diz respeito à *partilha de competência* legislativa, tal como decorre, hoje, do art. 8.º, XVII, *c* , da Carta de 1969, estabelecendo uma variedade especial de competência concorrente.

Por esse dispositivo estabelece-se que compete à UNIÃO baixar normas gerais sobre vários assuntos, inclusive direito financeiro, remanescendo aos Estados-membros a legislação supletiva.

São nitidamente distintas, como se tem reconhecido abundantemente, as hipóteses tradicionais de *competência concorrente* , estabelecidas nas alíneas *d* , *e* , *n* e *v* , do parágrafo único do artigo 8.º da Constituição, daquelas especiais, de suas alíneas *c* e *q* .

E assim o são, porque, no primeiro caso, temos competência supletiva no sentido estrito: "a UNIÃO legisla e os Estados-membros editam *regras jurídicas supletivas* " (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967* , Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1967, Tomo II, página 165), enquanto que, no segundo, há regras jurídicas complementares previstas, "que não são supletivas, em sentido estrito" (PONTES DE MIRANDA, *ibidem*).

A diferença entre as duas modalidades de legislação dita *supleti-*

va dos Estados federados é muito grande: na primeira, a UNIÃO legisla amplamente, sem limites, e o ESTADO *acrescenta* o que lhe parecer adequado; na segunda, a UNIÃO legisla restritamente, sob limites, e o ESTADO *acrescenta* o que for necessário para aplicar as normas gerais recebidas, aos casos particulares.

No primeiro caso, a União pode, se entender, cobrir todas as hipóteses particularizantes com suas regras, enquanto no segundo caso, a União deve respeitar o espaço legislativo constitucionalmente assegurado aos Estados para disporem sobre todas as hipóteses que impliquem em particularização das normas gerais.

Como se pode apreciar, trata-se de delicado tema de partilha legislativa na Federação que merece dedicada atenção não só porque é modalidade de construção relativamente recente e de escasso tratamento doutrinário, como pela importância a que tem entre nós assumido a partir de sua introdução, em 1946, no Direito Constitucional Brasileiro.

3 — Origens e Evolução da Fórmula de Partilha Concorrente Especial

O Direito Constitucional tradicional desconheceu esta fórmula de partilha; no século passado não se adotou, nem mesmo, a técnica de *competência concorrente*. O máximo a que se chegou, na Constituição de 1891, foi permitir-se aos Estados que legislassem sobre viação férrea e navegação interior no âmbito *que lhes abrisse a lei federal* (art. 13).

Com a Carta de 1934, introduziu-se a competência concorrente em nosso Direito Constitucional (art. 5º, § 3º), em sua modalidade simples, isto é, atribuindo-se à UNIÃO uma competência *ilimitada* e, aos Estados, a de *súprir*, apenas, a legislação federal, com as regras particularizantes que fossem de seu interesse. Vigorava, portanto, ainda, a clássica interpretação: *Bundesrecht bricht Landesrecht*, marcando a precedência hierárquica da norma federal sobre a estadual.

Em 1946 o jurista e, então, Deputado ALIOMAR BALEEIRO lutou, na Subcomissão de Discriminação de Rendas da Assembléia Nacional Constituinte, pelo reconhecimento da autonomia do Direito Financeiro, procurando relacioná-lo entre as matérias de competência concorrente (art. 5º, XV); como não obtivesse êxito em convencer seus pares, preocupados com o que consideravam como "excessivo fracionamento do sistema jurídico" (*in* RUBENS GOMES DE SOUZA, "Normas Gerais de Direito Financeiro", *Revista Forense*, Vol. 155, set/out. 54, págs. 21), voltou à carga em Plenário, onde, afinal, se acabou reconhecendo, implicitamente, aquela autonomia mas, como solução de compromisso para a "preservação das autonomias legislativas locais", "surgiu a redução de amplitude da proposta original, limitando-se, a competência da UNIÃO, tão-somente às "normas gerais" de direito financeiro" (RUBENS GOMES DE SOUZA, *ibidem*).

Estava introduzida, no Direito Constitucional Brasileiro, nova modalidade de competência concorrente em que não mais a lei federal, indiscriminada e ilimitadamente, prevaleceria sobre a estadual mas apenas dentro de um âmbito discriminado e limitado, portanto específico: a das *normas gerais*. Na linguagem precisa de PONTES DE MIRANDA, estava inaugurada a distinção entre "a competência de legislação fundamental e a competência de legislação concorrente indistinta" (*ibidem*, pág. 166).

Essa modalidade, todavia, já tinha seu precedente no artigo 10 da Constituição de Weimar, em que se separava a competência básica da derivada sem, no entanto, usar a expressão *norma geral* mas *princípios de legislação* (*Grundsatzgesetzgebung*).

A Carta de 1946, no seu art. 5º, XV, *b* e *d*, além do *direito financeiro*, arrolava o seguro, a *previdência social*, a *defesa e proteção da saúde* e o *regime penitenciário*, entre as hipóteses de legislação concorrente em dois níveis e inaugurava essa difícil modalidade de competência mista, caracterizada pela privatividade de traçar apenas *linhas gerais* (v. GEORGES BURDEAU, "*Traité de science politique*", Ed. L. G. D. J., Paris, Vol. II, pág. 435), exatamente como, três anos depois, faria o Conselho Parlamentar da República Federal da Alemanha, em formação, votando e aprovando a Lei Básica de Bonn (respectivamente 8 e 16 a 22 de maio de 1949) distinguindo a legislação concorrente ampla, do artigo 72, da legislação concorrente *limitada*, do artigo 75 (*Rahmenvorschriften*).

A Carta de 1967 manteve, entre nós, essa competência concorrente limitada, no art. 8º, XVII, *c*, e *q*, e a Carta de 1969, posteriormente, a ampliou para estendê-la ao *orçamento*, *despesa* e *gestão patrimonial e financeira*, para, finalmente, a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, estendê-la, ainda mais, à *taxa judiciária*, *custas* e *emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registros públicos e notariais*.

Para encarecer a importância do tema, essa modalidade de competência legislativa concorrente limitada vem a ser a *regra* no Projeto de Constituição que está sendo objeto de apreciação no Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, passando a envolver dezenas de assuntos; nos quais, segundo esse modelo, reforça-se a federação restringindo a competência legislativa da União à edição de normas gerais (artigo 26 do Projeto de Constituição).

4 — À busca da conceituação de normas gerais

A preocupação de conceituar normas gerais para efeito da competência concorrente limitada surgiu, primeiramente, para o Direito Tributário: era necessário dar ao dispositivo inovador de 1946 o seu preciso entendimento nesse delicado ramo do Direito Público, traçando-se limites doutrinariamente seguros entre a competência da União, Estados e Municípios.

A primeira tentativa foi feita, ainda em 1949, por CARLOS ALBERTO A. DE CARVALHO PINTO ("*Normas Gerais de Direito Financeiro*", Ed. Prefeitura do Município de S. Paulo), estabelecendo um critério excludente: *não são normas gerais* as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público; *não são normas gerais* as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos com exclusão de outros da mesma condição ou espécie, e *não são normas gerais* as que se afastem dos aspectos fundamentais, descendo a pormenores ou detalhes (págs. 41 e ss.). Na linha de BROCCOLI, a quem cita CARVALHO PINTO, adota como características positivas a extensibilidade a todas as *personas jurídicas* de direito público e a todos os *ramos* do direito financeiro (pág. 28), aceitando, por isso, como generalidade da norma, a que se deriva "do caráter irrestrito de sua aplicação a todas as situações idênticas e homogêneas" (pág. 31).

Comentando o estudo de CARVALHO PINTO, com vistas ao instituto de licitação, procurando demonstrar não estar ele incluído no conceito de normas gerais, do art. 8º, XVII, c, o publicista ADILSON ABREU DALLARI considera *normas gerais* as que sejam uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos e a todas as situações jurídicas da mesma espécie, refiram-se a questões fundamentais básicas e não se estendam até o ponto em que isso possa ferir princípios ou atributos inerentes à autonomia dos Estados e Municípios (*in "Aspectos Jurídicos da Licitação"*, Ed. Juriscred Ltda., S. Paulo, s/d, págs. 17 e 18).

Outro importante tributarista, GERALDO ATALIBA, tem conhecida posição sobre o assunto; para ele só cabe norma geral em área de atrito e em lacunas constitucionais insuscetíveis de preenchimento por qualquer dos setores parciais ("*Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios*", RDP, S. Paulo, v. 10/45, out/dez de 1969, pág. 52), alertando, percutientemente, que, a pretexto de editar normas gerais, não é possível regulamentar-se a atividade de uma pessoa jurídica de direito público, pois seria uma ingerência inconstitucional do Legislativo Federal na organização e funcionamento dos Estados e Municípios.

MARCO AURÉLIO GRECCO, fora do Direito Financeiro, e dos poucos que enfrenta o problema das normas gerais; para ele, à União apenas cabe fixar *linhas mestras* e, aos Estados, fazer a previsão minuciosamente disciplinada, de tal forma que a *norma geral* jamais poderá esgotar a disciplina de qualquer interesse de que tratar, sob pena de frustrar o artigo 8º, parágrafo único, da Constituição (*in* RDP, v. 34/91, abril/junho-1975, págs. 96 e 97).

Em posição contrária, AMÉRICO SERVÍDIO, afirmando ser difícil traçar-se uma linha divisória entre normas gerais e específicas, entende que não pode haver colidência, dando como exemplo a constitucionalidade de *toda* a minuciosa disciplina do Decreto-Lei n.º 200/67 (*in* "Dispensa de Licitação Pública", RT, 1979, págs. 24 e ss.).

PONTES DE MIRANDA caracteriza as normas gerais com os seguintes elementos: são normas *fundamentais*, estabelecem *diretrizes*, baixam *regras jurídicas gerais*, são limitadas e não podem exaurir o assunto de que tratam (*op. cit.*, pág. 166).

Na doutrina alemã, THEODOR MAUNZ, aponta como característica da atividade legislativa federal a nível de normas gerais (*Rahmengesetzgebungen*, que o art. 75 GG denomina de *Rahmenvorschriften*) a sua *limitação* de dispor sobre o genérico, vedada a normatividade particularizante ("*...während er davon ausgeschlossen ist, ins Detail gehende Vorschriften zu erlassen*", "*Deutsches Staatsrecht*", München u. Berlin, 1966, 15ª edição, § 26, I, c, pág. 206).

Consideramos, ainda, para efeito de comparar diversas características doutrinariamente definidas, as posições de SOUTOMAIOR BORGES e PAULO DE BARROS CARVALHO (RDP, n.º 31, set. out. 74, págs. 255 e ss.).

5 — Algumas características doutrinárias constantemente apontadas nas normas gerais

Tabulando as diversas opiniões encontramos, todavia, certas *características comuns* a vários autores e correntes. Segundo eles, as *normas gerais*:

- a) estabelecem diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais (MAUNZ, PONTES, PAULO DE BARROS CARVALHO, MARCO AURÉLIO GRECCO);
- b) não podem entrar em detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado (PONTES, MAUNZ, PAULO DE BARROS CARVALHO e MARCO AURÉLIO GRECCO);
- c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (SOUTOMAIOR BORGES, PAULO DE BARROS CARVALHO, CARVALHO PINTO e ADILSON ABREU DALLARI);
- d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas (CARVALHO PINTO e ADILSON ABREU DALLARI);
- e) só cabem quando preenchem 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); e
- g) são limitadas, não podendo violar a autonomia dos Estados (PONTES, PAULO DE BARROS CARVALHO e ADILSON ABREU DALLARI).

6 — Normas gerais como espécie normativa

Todas as normas, por definição, são gerais. O que leva o legisla-

dor a extremar uma categoria e designá-la *normas gerais*? Por certo não é o intuito de reforçar pleonasticamente essa característica ontológica. Simples regra de hermenêutica jurídica nos obriga a aceitar a existência de um *quid* diferenciativo. É no encaixe dessa distinção que se desenvolveram estudos como aqueles mencionados nos itens anteriores.

Questionamos, agora, a validade de uma perquirição exclusivamente de Teoria Constitucional nesta matéria. Com efeito, embora a instituição haja sido desenvolvida no seio do Direito Constitucional, como fruto de uma evolução diferenciadora, essa é sua *ratio* mas não sua *essentia*: para que a conceituemos sem risco de a confundirmos com outras categorias normativas é necessário saltarmos para a Teoria Geral do Direito.

Aqui, sim, podemos situar as *normas gerais* sem o risco, sempre presente, de as confundirmos com os *princípios*, aos quais se assemelham, ou com as *normas particularizantes*, das quais estão preocupantemente próximas.

A ordem jurídica positivada compreende atos que expressam a vontade cogente do Estado em vários níveis de abstração e de generalidade. Num extremo de concreção e de particularização estão os *atos jurídicos* e, no outro extremo, de abstração e de generalização, estão os *princípios*. Entre ambos, estão as *normas*, no sentido estrito, menos abstratas e gerais que os princípios, porém sem as características de concreção e particularização dos atos jurídicos.

Ao distinguirmos na categoria das *normas*, as *normas gerais*, cumpre-nos diferenciá-las das demais normas que antes formavam a integridade dessa categoria assim bipartida. Seriam *normas gerais* as que, postando-se próximas aos princípios, gozassem de maior abstração e menor particularização, ao passo que remanesceriam como normas, *tout court*, ou normas específicas, as que, devendo reger próxima e diretamente os atos jurídicos, seriam menos abstratas e mais particularizantes.

Adotada esta simples classificação destaca-se, em benefício, a proximidade conceptual entre as *normas gerais* e os *princípios*.

Essa proximidade, que poderá, ocasionalmente, suscitar o problema de diferenciação entre a norma geral e o princípio, leva-nos, em consequência, a dois trabalhos: perquirir, primeiro o que há de *comum* às duas espécies do gênero normativo e, depois o que há de distinto entre elas (“*definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*”).

Desde logo, a aceitação dos princípios na qualidade de variedade do universo normativo, como *norma generalíssima*, não é pacífica mas, seguramente, é a mais difundida, como nos dá conta, com sua autoridade, o titular de Filosofia de Direito da Universidade de Torino, NORBERTO BOBBIO (“*Per quanto, sia nel linguaggio comune, sia in quello tecnico-giuridico, “princípio” sia usato talora come sinonimo di “norma*

(o regola) generale”, é reso spesso com l’espressione “norma (o regola) generalissima”, nom infrequente é tra jurist l’opinionone secondo cui i principi generali di diritto nom sono norma né riconducibili a norme, e sono pertanto una entità diversa qualitativamente dalle norme (generali speciali) “...ammirevolmente dal CRISAFULLI, secondo cui i principi generali sono norme”. In “Principi Generali di Diritto”, *Digesto Italiano*, págs. 889 e 890).

Ora, se os princípios são *normas generalíssimas* (e nos permitimos aqui, dada a natureza prática deste pronunciamento, não mergulharmos na bem urdida fundamentação de V. CRISAFULLI, da qual compartilham nomes como SCIALOJA, DEL VECCHIO e CARNELUTTI, apenas para referirmo-nos a alguns de seus compatriotas e contemporâneos peninsulares mais ilustres, vejamos, usando o mesmo método de tabulação empregado atrás, que *características comuns* a doutrina tem encontrado ao procurar conceituá-los. Valendo-nos de BOBBIO, podemos esquematizá-las assim:

- a) os princípios estabelecem diretrizes ou orientações cardeais para um sistema (E. PACIFICI — MAZZONI, F. FERRARA e H. BUCH).
- b) os princípios são normas fundamentais, traves mestras do sistema (V. CRISAFULLI e P. COGLIOLO).
- c) os princípios são normas indiretas; dão o conteúdo de outras normas, tendo, por isso, função construtiva e conectiva (V. CRISAFULLI e W. CESAPINI SFORZA).

Confrontando as duas tabulações, torna-se evidente que a *norma geral coparticipa da natureza dos princípios* pelo menos em dois aspectos: estabelecem diretrizes, orientações, linhas mestras, etc., e se situam, ambas, no plano das questões fundamentais, não admitindo particularizações.

Ficamos próximos, assim, ao enunciado de uma definição de normas gerais, a partir de seus elementos comuns e diferenciais, em relação aos princípios. Mas, antes, é necessário esclarecer-se o que vem a ser um *conceito limite*.

7. Normas gerais como conceito limite

A *juridicidade* é hoje tida como critério qualificador universal do Direito, compreendendo a *legalidade*, submissão do agir à lei, e a *legitimidade*, submissão do agir à finalidade da lei. A atração que o Direito exerceu sobre o untuoso conceito de legitimidade trouxe-a do universo do Político para o universo do Jurídico, transformando-a, pouco a pouco, num conceito tecnicamente tão preciso como a validade, a eficácia e outros, a ponto de poder suportar uma teoria de controle judiciário (controle de juridicidade, *lato sensu*).

Assim, quando queremos examinar uma norma em sua inteireza,

não devemos cingir a investigação à sua eficácia, validade e outras características técnicas usuais, mas prosseguir-la também com a legalidade e a legitimidade. Resulta daí que *não basta examinar a norma*; como acentua Kelsen, "as normas de um sistema dinâmico devem promanar de atos de vontade de parte daqueles que estejam autorizados a fazê-lo por uma norma mais elevada" ("*Teoria generale del diritto e dello Stato*", Milano, Ed. Comunità, 1952, pág. 114) e todo relacionamento de juridicidade não se esgota sem a referência ao poder que a edita.

Como elegantemente se exprime ADRIANO PAGLIETTI, em precioso trabalho apresentado ao V Congresso Nacional de Filosofia do Direito, no tema "a norma jurídica", "*L'elemento primitivo e base dell'ordinamento jurídico non è la norma, ma il potere: la norma deriva dal potere e non viceversa e l'ordinamento jurídico non è un complesso di norme, ma soprattutto, l'organizzazione dei poteri e della forza*" ("*La giuridicità come limite del potere*"; v. Anais do citado Congresso, Dott. A. Giuffrè, editores, Milano, 1960; pág. 208).

A ordem jurídica, como organização do Poder, nos leva à formulação de concepções constitucionais jus-políticas, como a de CARL FRIEDRICH, "a racionalização dos processos do poder", ou a de GEORGES BURDEAU, "o estatuto do poder" ("*Traité*". *op. cit.*, pág. 13) para mencionarmos as mais divulgadas.

Na partilha onímoda de poderes realizada por uma ordem jurídica a partir de seu mais alto estatuto — a Constituição — o que se estabelece são *limites* para o exercício das diversas modalidades de que se reveste o poder no Estado contemporâneo: poder dos indivíduos (liberdades), dos grupos sociais secundários, das instituições, do Estado, dos seus respectivos órgãos (os "Poderes orgânicos"), etc.

Ora, a juridicidade é a qualidade própria do poder, resultante de sua *atribuição*. Se quisermos considerar a juridicidade do poder no Estado brasileiro, devemos considerar a *legitimidade* de sua origem política e a *legalidade* de seu assento positivo.

O poder tem dois elementos face a essa realidade político-jurídica: o elemento *possibilidade* e o elemento *limite*. Como expõe A. PAGLIETTI, esses dois elementos são necessários e incidíveis (*op. cit.*, p. 211).

O poder não vai além de sua *possibilidade*, ou seja, a *capacidade de produzir efeitos*, e de seu *limite* ou seja, o *âmbito de juridicidade desses efeitos* (ou possibilidade jurídica, se se preferir); são dois diferentes parâmetros de "possibilidade" — do *ser* e do *dever ser* — que balizam todo seu exercício.

O poder se autolimita, portanto, a partir do seu estatuto fundamental, a Constituição, em graus sucessivos, como na pirâmide Kelseniana: cada princípio, cada norma e cada *norma geral*, por conseguinte, representa um *limite*. É neste sentido que se afirma, como EDUARDO GARCIA MÁYNEZ, em sua Axiomática Jurídica, que *toda norma é limi-*

tadora ("*Introducción a la Lógica Jurídica*", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1951, pág. 217).

Tome-se, como exemplo, um princípio qualquer, como o da temporariedade dos mandatos eletivos (Constituição, art. 10, VII, *b*): aí está um limite à eternização de representação política; outro exemplo, o da autonomia municipal (Constituição, art. 10, VII, *e*): impondo um limite de ação aos poderes federal e estadual; e ainda um outro, o da livre iniciativa (Constituição, art. 160, I): um limite duplo, tanto em relação ao poder do Estado quanto ao dos particulares que possam impedir ou estorvar o poder individual de iniciativa.

Um ordenamento distingue-se, destarte, do arbítrio, podemos dizê-lo com A. PAGLIETTI, no caso de uma ditadura, não porque se caracterize pela imposição da força, mas pelo desrespeito aos limites do poder (*op. cit.* pág. 215).

Valham os exemplos para deixar bem clara esta relação entre poder, limite e norma. Quaisquer normas são expressões de limites ao poder, qualquer que seja, inclusive as *normas gerais*, de que tratamos; constituem-se, em suma, em *limites*: ao poder da União, como primeira legisladora, e ao poder do Estado, com legislador concorrente.

8. Conceito de normas gerais

Atendidas às características levantadas, comuns e específicas, temos que as *normas gerais* são:

- a) *nacionais* — e, neste sentido, devem ser uniformes para todos os entes públicos;
- b) *diretrizes* — e, neste sentido, como "regras jurídicas gerais", na expressão de PONTES, não podem descer a detalhes e, muito menos esgotá-los, abrindo, por sua vez, novos limites ao legislador concorrente;
- c) *informativas* — por isso mesmo que são diretrizes, devem dar o conteúdo necessário, ainda que não suficiente, das normas concorrentes, estas sim, particularizantes e de direta aplicação.

Não podendo distinguir entre entes públicos, as normas gerais se diferenciam dos princípios, esses, sim, que podem e devem fazê-lo, como o "princípio federativo", o "princípio da intervenção federal", etc. (se a norma geral distinguisse entes públicos violaria o princípio do art. 9º, I, da Constituição).

Não podendo distinguir situações particulares e esgotá-las, as normas gerais se extremam das normas específicas (se a norma geral dispusesse sobre aquelas situações seria inconstitucional por invasão da competência estadual, conforme o princípio do art. 8º, parágrafo único da Constituição).

Finalmente, não se aplicando *diretamente* às situações concretas, as normas gerais se aproximam dos princípios, que não têm aplicação direta, e se distanciam das normas específicas, estabelecendo um duplo limite, a ambos os legisladores concorrentes (a inobservância do limite pelo legislador da União violaria o art. 13, § 1.º, pois não lhe é dado particularizar situações; a inobservância do limite pelo legislador do Estado violaria o art. 8.º, XVII, c, pois não lhe é dado *generalizar concorrentemente* com a União, salvo no caso de omissão do legislador federal).

Podemos, assim, montar o conceito a que chegamos:

Normas gerais, para os efeitos do estabelecimento da competência concorrente limitada, são aquelas em que a União, sem distinguir entre entes públicos e sem descer a detalhes particularizantes, estabelece diretrizes e regras jurídicas gerais que devem atuar como orientação e limites, sob cuja consideração os Estados-Membros legislam direta, específica e exaustivamente.

A norma geral federal como conteúdo, não podendo exaurir o comando aplicável *in concreto* às hipóteses, deve apenas deixar espaço à norma específica estadual, pois só os Estados-Membros podem esgotar a particularização (poderes remanescentes). A *norma geral*, insista-se, só pode ser, assim, entendida como um *comando-limite*, que permita que a legislação concorrente, a *particularizadora*, opte, escolha, especifique e determine, o que lhe parecer mais adequado, movendo-se no âmbito de sua competência especificadora exclusiva.

Outro entendimento levaria ao absurdo entendimento de que a lei ordinária federal poderia balizar livremente a competência dos Estados.

9 — Aplicação ao caso em exame, das comissões de licitação

O Decreto-Lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986, republicado por força do Decreto-Lei n.º 2.348, de 24 de julho de 1987, e, mais recentemente, em decorrência do Decreto-Lei n.º 2360, de 16 de setembro de 1987, assim prescreve:

“Art. 41 — A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por uma comissão, permanente ou especial, de, no mínimo, três membros.

(omissão)

§ 4.º — A investidura dos membros das Comissões Permanentes não excederá de um ano, vedada a recondução, para a mesma Comissão, no período subsequente.”

Está claro, pelos requisitos examinados e pelo conceito oferecido, que o dispositivo:

- a) é aplicável nacionalmente a todos os entes públicos;
- b) contém diretrizes, sem, contudo, esgotar-se em de-

talhes, já que abre, por sua vez, *limites* de decisão ao legislador estadual (e municipal) ao estabelecer um *prazo máximo* de um ano para a investidura e um *número mínimo* de membros;

c) informa o conteúdo das normas particularizantes que deverão definir, no Estado, a espécie.

Em razão do exposto, o dispositivo federal considerado, como expressa um *limite* para o legislador estadual, não prescinde de manifestação legislativa do Estado para que seja, necessariamente, definido, entre outros aspectos, o próprio prazo de investidura dos membros das Comissões Permanentes. A norma federal estabelece que tal prazo não pode exceder a um ano, mas não o tem fixado (como, de resto, não no poderia, sob pena de invadir a competência estadual); tampouco a norma federal dispôs sobre aspectos complementares essenciais, como o processamento das substituições, se todos os membros de uma só vez ou escalonadamente, ou como se procederá às reconduções, se intercaladas ou em bloco.

Como não cabe ao Regulamento integrar uma norma geral e, sim, à norma legal concorrente estadual, sugiro, em consequência, dê-se prosseguimento à integração normativa no particular, com o envio de Mensagem do Exmo. Sr. Governador do Estado à Assembléia Legislativa, propondo projeto de lei, exclusivamente para este ou também para o suprimento de outras normas gerais pendentes de integração particularizadora, *atendendo aos interesses administrativos do Estado do Rio de Janeiro*, entre os quais, permito-me lembrar, apenas para não deixar *in albis* a oportunidade, o de compatibilizar a norma geral moralizadora, que impede a eternização de integrantes, das Comissões Permanentes, como bem observou o Procurador AMILCAR MOTTA, com o, não menos prudente, aproveitamento do tirocínio e de experiência de certos servidores públicos, através de rodízios, investiduras defasadas ou outras soluções de definição metajurídica.

Enquanto não se legisla, vige apenas o *limite*; isto é, as investiduras valem todas por um ano, não a contar da nova lei, mas da data dos respectivos atos de provimento secundário.

Por ato administrativo estadual, não obstante, enquanto não se legisla, poder-se-á nomear *novos membros* dessas comissões desde que respeitados os limites nacionais para todos ou por prazos escalonados, que permitam que as comissões contem sempre com membros experientes.

Esse é o parecer, s.m.j.

Atenciosamente

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Procurador-Chefe da
Procuradoria Administrativa

Senhor Procurador-Geral:

1. Em exaustivo exame da matéria, por solicitação desta Subprocuradoria Geral, o eminente administrativista e ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Dr. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, emitiu parecer (Ofício n.º 01/88-DFMN, de 14.01.88), oferecendo o conceito de *normas gerais* na competência concorrente limitada, em face do art. 8.º, XVII, c, da Constituição Federal.

2. Sou pela aprovação dos pronunciamentos constantes do presente processo (Ofícios n.ºs 39/87-AM e 01/88-DFMN), e encaminhamento à PG-12, para as providências de indicação dos membros da Comissão Permanente de Licitação, em substituição à atual, se decorrido, do ato de designação de seus membros, o prazo máximo estabelecido no § 4.º do art. 41 do Decreto-Lei n.º 2.300/86.

3. Tendo em vista a constituição, pelo Decreto n.º 10.575, de 04.11.87, de Grupo de Trabalho com a atribuição de elaborar projeto de adaptação da legislação estadual de administração financeira, em face das normas federais recentemente editadas, sugiro que, do parecer referido, se extraiam cópias destinadas:

- a) ao Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto n.º 10.575, de 04.11.87;
- b) ao Procurador JOÃO MANOEL DE ALMEIDA VELLOSO, integrante, pela Procuradoria Geral do Estado, do referido Grupo de Trabalho.

Pela importância da matéria versada no parecer, permito-me sugerir seja também destacada cópia para o CEJUR, com vistas ao Conselho Editorial da Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado.

Em 27 de janeiro de 1988.

Geraldo Arruda Figueiredo
Subprocurador-Geral do Estado

VISTO.

- 1. De acordo com os pareceres.
- 2. Proceda-se na forma do pronunciamento do Subprocurador-Geral GERALDO ARRUDA FIGUEIREDO.
- 3. À PG-12, para as providências indicadas, inclusive quanto à remessa das cópias dos pareceres.
- 4. Em seguida, retorne-se o processo à PG-2 para encaminhamento à Casa Civil da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro, sugerindo recomendar aos órgãos da Administração direta e indireta a obser-

vância do § 4.º do artigo 41 do Decreto-Lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986, na composição das comissões de licitação.

Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 1988.

José Eduardo Santos Neves
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.º E-14/35.886/87

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (41), 1989