

## COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

LUCIA VALLE FIGUEIREDO\*

*1. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA. 1.1. A partilha constitucional de competências. 2. COMPETÊNCIAS EXPRESSAS DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS. 3. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS CONCORRENTES (ART. 23). 3.1. Competências concorrentes para legislar (art. 24). 4. COMPETÊNCIAS REMANESCENTES DOS ESTADOS. 5. NORMAS GERAIS: Competência privativa da União (art. 22, XXVII) e que admite suplementação (art. 24, § 1º, § 2º e § 3º). 5.1. Normas Gerais: Conceito e alcance. 5.2. Sistematização das normas gerais. 5.3. Principais efeitos das normas gerais. 6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO PRÁTICA DO CONTEÚDO DAS NORMAS GERAIS NA LEI DE LICITAÇÕES (Lei nº 8.666/93, com as modificações da Lei nº 8.883 de 1994).*

### 1. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A federação brasileira, nos termos da Constituição de 1988, tem particularidade e anomalia que a diferencia do conceito lógico jurídico de federação.

Federação é o modelo constitucional em que se prevê a descentralização do poder estatal, tal seja, a pluralidade de centros de poderes autônomos, coordenados pelo poder central, este sim, exercendo a soberania externa.

Assinala Lúcio Levi, no Dicionário Político, organizado por Noberto Bobbio:

*“... o equilíbrio constitucional não pode se manter sem a primazia da constituição em todos os poderes. Com efeito a autonomia desse modelo se traduz no fato de que o poder de decidir concretamente, em caso de conflito, quais sejam os limites que as duas ordens de poderes soberanos não podem ultrapassar, não pertence nem ao poder central, como acontece no Estado Unitário, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada, nem aos Estados federados*

\* Professora Titular de Direito Administrativo da PUC-SP, Professora de Direito Urbanístico e Ambiental no Curso de Pós-Graduação da PUC-SP. Juíza do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

(como acontece no sistema confederativo, que não limita a soberania absoluta dos Estados). Este poder pertence a uma autoridade neutral, os tribunais, aos quais é conferido o poder de revisão constitucional das leis". (verbete "Federalismo", obra cit., p. 481).

Dissemos que a Constituição de 1988, em termos de federação, tem particularidade e, ao mesmo tempo, anomalia. A particularidade é — sem dúvida — a inclusão do Município na Federação. E a anomalia reside no fato de o Município não ter no Poder Central representatividade, vez que o sistema bicameral, a Câmara dos Deputados formada por representantes do povo, eleitos proporcionalmente em cada Estado, e o Senado Federal por representantes dos Estados e do Distrito Federal.

O Município não se faz, pois, representar. Pois bem, ainda que se possa dizer integrar o Município anomalmente o conceito de federação, em termos jurídico-positivos é o Município ente da federação.

A federação é tão importante, na Constituição brasileira, que se constitui em seu cerne fixo, como se verifica do artigo 60, § 4º, inciso I:

"Art 60 .....  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I — a forma federativa de Estado;  
....."

Característica essencial do Estado federal é a coexistência pacífica de ordens jurídicas parciais.

No dizer de Kelsen:

"... O conceito de âmbito de validade material encontra aplicação p.ex., se uma ordem jurídica total — como no caso de um Estado federal coordena-se em vários ordenamentos jurídicos parciais, cujo âmbito de validade, em relação aos objetos que por ele devem ser regulados, são reciprocamente delimitados; assim, p.ex., se os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros podem regular tão-só certas espécies enumeradas na Constituição ou — como se costuma também expressar — se apenas a regulação dessas espécies entra na competência dos Estados-membros, a regulação de todos os outros casos, todavia, é reservada ao ordenamento jurídico do Estado federal (que também apenas é uma parte do ordenamento jurídico), ou, em outras palavras entra na competência do Estado Federal." (Teoria Geral das Normas, pp. 187/188).

Impende assinalar que a federação, apesar de ter, pelo menos, conteúdo mínimo para assim se poder chamar, deverá ser analisada precipuamente a lume da Constituição vigente, sobretudo no pertinente à partilha constitucional, essencial à federação.

### 1.1. A partilha constitucional de competências

No que tange à partilha constitucional verificamos que a Constituição distingue as competências da União, dos Estados e dos Municípios, reservando à primeira e aos últimos competências expressas. Os Estados ficam com as competências residuais (art. 25, § 1º).

Demais disso, a Constituição atribui competências *administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios* (art. 23) e *competências legislativas concorrentes à União, Estados e Distrito Federal* (art. 24).

Todavia, no artigo 30, a competência do Município é para legislar sobre assuntos de interesse local, o que torna a *competência municipal também concorrente* ou, em certas hipóteses, *específica, se a matéria for exclusivamente de interesse local*.

Ademais, no inciso II do mencionado art. 30, compete ao Município suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

## 2. COMPETÊNCIAS EXPRESSAS DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS

Vejam os ainda que sumariamente, as competências expressas da União e dos Municípios pois alijará a competência estadual — sediadas no art. 21 e discriminadas em 25 incisos, como, também, no artigo 30, I.

Quanto as competências da União, listadas no artigo 21, incisos 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), qualquer dúvida poderia incidir. *São competências inerentes à situação de soberania*.

No inciso V, a decretação do estado de sítio, de defesa e a intervenção federal também não podem estar ligadas, pela própria natureza das medidas, quer a competência dos Estados, autônomos para gerir os interesses de seu território, quer aos Municípios, autônomos para gerenciamento dos interesses locais. Claro está que as medidas ali encontradas transcendem, e muito, interesses regionais ou locais.

O mesmo se diga das competências do inciso 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), X (manter o serviço postal e o correio aéreo nacional), XII (explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: ...).

Assim, o mesmo se poderá dizer dos demais incisos. As competências neles inseridas ou são de interesse que transcendem decididamente os dos Estados e Municípios, ou são de interesse próprio da União.

Todavia, cumpre assinalar que o inciso IX do artigo 21 (*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*), bem como o inciso XX do mesmo artigo (*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*) podem ensejar alguma dificuldade, porque acabam por se imbricar com competências estaduais (planos regionais) e com competências municipais com as do inciso XX.

Entretanto, *imbricar é sobrepor-se*, como as telhas de um telhado. Não é tomar o lugar de, invadir, intrometer-se, imiscuir-se. Portanto, constitucionalmente atribuí-

da a competência. é mister que se mantenha a União estritamente dentro do campo do interesse nacional.

Quanto à competência privativa da União para legislar sobre certas matérias, discriminadas no artigo 22, dúvidas podem assaltar no tocante à expressa disposição *de legislar sobre normas gerais* inciso 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), ponto de absoluta polêmica, que adiante será versado.

Também deve-se analisar a possibilidade de haver disceptação entre a *competência privativa* para estabelecimento de normas gerais (art. 22, XXVII), e as do artigo 24, § 1º (a competência da União *concorrente limitar-se-á* a estabelecer normas gerais). O parágrafo único do mesmo artigo 22 estabelece a possibilidade de delegação aos Estados, mediante lei complementar.

### 3. *COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS CONCORRENTES (ART. 23)*

É no âmbito das competências concorrentes (neste artigo, *administrativas*) que pode residir o problema.

Vejamos os diversos incisos:

*“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 e à ciência;*

*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.”

No parágrafo único dispõe-se que lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional.

*Quid juris*, inexistente a lei complementar? Ficariam inibidas as competências?

Não se nos afigura, pois que são as competências deveres. Nunca será demais repetir que exercem os entes políticos, enumerados nos artigos mencionados, função. E função é “atividade de quem não é dono” (Cirne Lima), e seu desempenho é obrigatório.

Entendidas as normas constitucionais como dotadas de eficácia e, em várias das hipóteses, com ratificação expressa de outras normas constitucionais como são as veiculadas nos artigos 215, 216, § 1º, § 2º, art. 225 *caput*, § 1º e § 2º, verificamos que as pessoas elencadas no artigo 23 *devem* exercitar plenamente a competência constitucional, mesmo sem se denotar a cooperação, que se deverá dar, se editada fosse a lei complementar.

### 3.1. *Competências concorrentes para legislar (art. 24)*

É no âmbito da competência concorrente para legislar que problemas de ordem interpretativa podem ocorrer. Comece-se pelo *caput* do artigo: “*compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente...*”. E a legislação municipal, sobretudo em assuntos de interesse local, na esfera do direito administrativo, como no direito urbanístico e ambiental (inciso I), 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).

O socorro deverá vir da interpretação sistêmica com o art. 30, I (legislar sobre assuntos de interesse local), II (suplementar a legislação federal e a estadual no que couber), VIII (promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano), em consonância com o artigo 182 (a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes), § 1º (o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana), § 4º (é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, *nos termos da lei federal*, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de ...).

Todavia, o maior problema reside, sem sombra de dúvida, no § 1º do artigo 24, que transcrevemos:

“Art. 24.....  
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
.....” Grifamos.

O parágrafo 2º não desperta problema maior quando é afirmado que:

“§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. “ Grifamos.

E os §§ 3º e 4º:

“§ 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.”

Enfrentamos inicialmente os §§ 2º, 3º e 4º, deixando o § 1º, a questão das normas gerais, para abordagem mais ampla e específica.

A Constituição admite expressamente, vez que “a competência da União não exclui a competência suplementar dos Estados”, que estes legislem também sobre normas gerais, suplementarmente.

Suplementar é preencher claros, é adicionar, esclarecer, aperfeiçoar. Portanto, ao Estado cabe o aperfeiçoamento regional das normas gerais estabelecidas pela União.

Ainda há mais. Na inexistência de normas gerais exerce o Estado a competência plena, para atendimento de suas peculiaridades (§ 3º do art. 24).

Todavia, a superveniência de lei federal (nacional) sobre normas gerais *suspende a eficácia da lei estadual, no que esta for contrária à lei federal.*

Aos municípios também cabe a suplementação da legislação federal e estadual, no que couber. É dizer, no que não exceda os limites dos procedimentos locais (legislação sobre assuntos de interesse local, art. 30, I, conjugado com o II).

#### 4. COMPETÊNCIAS REMANESCENTES DOS ESTADOS

Segundo os constitucionalistas, as competências remanescentes dos Estados têm abrangência pequena. Em Constituição, como a nossa, que os poderes da União são expressos, e que a legislação municipal também é expressa, pouco remanesce ao Estado, a não ser, certamente, seu direito administrativo, neste podendo incluir-se a legislação sobre meio ambiente (art. 24, VI), a proteção do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e controle de poluição (art. 24, VII), a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Enfim, o enumerado no prefalado artigo 24, desde que não atinja o interesse local dos Municípios.

5. *NORMAS GERAIS: Competência exclusiva da União (art. 22, XXVII) e que admite suplementação (art. 23, §1º, § 2º e § 3º).*

Porém, como já afirmado anteriormente é, sem sombra de dúvida, grande problema o deslinde dos exatos *termos do possível conteúdo das normas gerais*.

*Primeiramente devemos notar que a Constituição atribuiu à União a competência para legislar sobre normas gerais, dentro da competência concorrente entre a própria União, Estados e Distrito Federal (o já mencionado art. 24). E, nesse tópico, expressamente afirmou que a competência da União, nessa legislação concorrente, limitar-se-ia, apenas às normas gerais.*

*Todavia, no que concerne às licitações e contratos, a competência da União é privativa para legislar sobre normas gerais (art. 22, XXVII).*

Convém, para aclarar, a reprodução de todo artigo e inciso imediatamente prefalados

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

.....  
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;*

.....” Grifamos.

Refere-se, pois: a competência para normas gerais é privativa, *portanto ampla*, no que concerne ao art. 22, XXVII e *admite suplementação* (§ 2º do art. 24) no que tange às competências do art. 24, § 1º.

Parece-nos que aí reside grande diferença. *Se as normas de licitação e contratos inserem-se no direito administrativo*, a par de, como é natural e evidente, envolverem outros ramos do direito (didaticamente, apenas, autônomos), *quis a Constituição, expressa e enfaticamente, alojar tudo que fosse passível de ser geral, homogêneo apenas na competência da União.*

### 5.1. *Normas Gerais: Conceito e alcance*

Dito isso, apenas, não se resolve o problema, porque persiste, e persiste forte, a dificuldade de se saber o que são afinal as normas gerais e quais seus limites.

As normas gerais *dirigem-se aos legisladores e intérpretes como normas de sobre direito*. Normas *que condicionam, no assunto em que a competência existe*, a legislação ordinária da pessoa política, também competente para legislar sobre a matéria.

A questão palpitante já foi versada pelos mestres do direito, todavia sem que alcançasse uniformidade. Tal uniformidade ocorre, apenas e tão-somente, em campos parciais.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em percuciente trabalho, “Competência concorrente limitada — O problema da conceituação das normas gerais”, *in Separata da Revista de Informação Legislativa* a. 25, nº 100 out./dez. 1988, como, aliás, em

todos os temas em que o ilustre autor versa, citando Cláudio Pacheco, em seu “Tratado das Constituições brasileiras”, transcreve o seguinte trecho:

*“Surge logo a dificuldade de estabelecer um conceito apriorístico e uniforme de normas gerais, que sirva de chave ou de equação para selecionar, entre as numerosas preceituações que as matérias comportam, quais as que podem ser retidas, como ‘gerais’ na competência superior da União. Pode-se dizer, por exemplo, em pleno âmbito das expressões imprecisas, que as normas gerais serão os lineamentos fundamentais da matéria, serão as estipulações que apenas darão estrutura, plano e orientação. Pode-se conceituar ainda, pelo efeito indireto e fracionário de negativa, que sendo aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso ocorrente, que não condicionarão a aplicabilidade e adaptabilidade, que não descerão a minúcias e requisitos. Mas em nada disto estará um conceito compacto, previdente e seletivo, que possa servir de critério único para decidir entre o que sejam normas gerais e o que sejam normas especiais ou específicas.”* (ob. cit., p. 143).

Em seguida, no tópico referente a “Construindo uma solução”, traz a pêlo as características das normas gerais, segundo os vários autores, que, a seguir, transcrevemos:

*“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, SHAID MALUF, JOSÉ AFONSO DA SILVA, PAULO DE BARROS CARVALHO, MARCO AURÉLIO GRECCO);*

*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 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);*

*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).*

*Nessa relação há, todavia, um elemento comum: idéia de que há, sem sombra de dúvida, um sentido limitativo nas normas gerais.*

*Aqui estaria uma sobrecaracterística tão relevante que vale a pena ser tratada separadamente: a de conceito-limite.” (ob. cit., pp. 149/150) Grifamos.*

Vê o ilustre administrativista *as normas gerais como terceiro gênero normativo.* De conseguinte com um *quid* diferenciativo. E averba:

*“Teríamos aqui três graus de generalização normativa: o generalíssimo, das normas-princípios; o geral, propriamente dito, das normas gerais; e o subgeral, das normas particularizantes.” (ob. cit., p. 154).*

Em seguida, faz sua sistematização:

*“Quanto às normas gerais, destacamos:*

*1. declaram um valor juridicamente protegido;*

*2. conformam um padrão vinculatório para a norma particularizante;*

*3. vedam o legislador e o aplicador de agirem em contrariedade ao valor nelas declarado, e, além, distintamente dos princípios:*

*4. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa federal;*

*5. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o Estado-Membro (ou Município) não haja exercido sua competência concorrente particularizante;*

*6. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o Estado-Membro (ou Município) haja exercido sua competência concorrente particularizante em contrariedade ao valor nelas declarado.” (ob. cit. p. 155/156) Grifamos.*

Como se verifica, bastante bem urdida a sistematização proposta pelo autor, embora não concordemos com todos seus termos. Pouco discordamos da prefalada sistematização, porém, queremos deixar expressa nossa posição.

As *normas gerais*, para nós, possuem *características diferenciadas das normas, com hierarquia normativa inibitória ao legislador ordinário*, se estadual ou municipal, *de disporem de forma diferente*. E as matérias, que devam ser objeto de normas gerais, não podem ser legisladas por outros entes políticos, a não ser, nas hipóteses constitucionais de suplementação (art. 24, § 2º da Constituição).

Concordamos, pois, com o autor quando se refere a um terceiro gênero normativo. Em termos da pirâmide kelseniana, poderíamos ter: *a Constituição*, as *normas gerais* (quando constitucionalmente couberem), *as normas* (*gerais* no sentido comum kelseniano) e as normas individuais. Hipóteses há, todavia, em que a pirâmide kelseniana conservar-se-á, em *face do ordenamento jurídico brasileiro*, como concebida pelo seu idealizador, tal seja, *Constituição, normas gerais e individuais*.

#### *5.2. Sistematização das normas gerais*

Assim, podemos chegar a seguinte sistematização, no que tange às normas gerais e, em especial, as que resultam de competências administrativas:

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;

c) estabelecem diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos;

Sintetizando podemos afirmar: normas gerais, no ordenamento brasileiro, têm características diferenciadas das normas (classicamente também denominadas de gerais), dispõem de forma homogênea para determinadas situações para garantia da segurança e certeza jurídicas, estabelecem diretrizes para o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos, sem se imiscuirem no âmbito de competências específicas dos outros entes federativos.

### 5.3. Principais efeitos das normas gerais

Assim sendo, verificamos que as normas gerais têm como principais efeitos a legislação *homogênea geral, não particularizante* para as pessoas políticas, o cumprimento, ainda, dos princípios constitucionais expressos e implícitos, o coartamento da legislação dos entes federativos no que deve ser preservado homogeneamente, para se obter segurança e certeza jurídicas.

*As normas gerais serão constitucionais se e na medida que não invadam a autonomia dos entes federativos, com particularizações indevidas.*

O emérito Ministro Carlos Velloso, em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3, do Rio Grande do Sul — Medida Cautelar, assim averbou:

*“... A formulação do conceito de ‘normas gerais’ é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material — norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a de lei de ‘normas gerais’ referida na Constituição? Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. 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 Gonzalez 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.’ (Alice Gonzalez Borges, ‘Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos’, RDP 96/81).”

Deixamos de citar expressamente a Professora Alice Gonzalez Borges, porque já inserida no contexto da citação do ilustre Ministro e jurista.

Para encerrar o tópico, embora saibamos que nossa abordagem é apenas uma tentativa de enfrentamento do tortuoso tema, gostaríamos de enfatizar que a *norma geral, se corretamente dentro de seu campo de abrangência*, ao contrário do que se pode dizer em matéria de invasão das competências federativas, *é, sobretudo, fator de segurança e certeza jurídicas, portanto, tendem a igualdade e certeza da aplicação uniforme de dados princípios*.

Tércio Sampaio Ferraz, em trabalho publicado na Revista de Direito Tributário nº 17/18, “Segurança Jurídica e Normas Gerais Tributárias”, após fazer a avaliação entre correntes opostas ou parcialmente opostas, sublinha:

“.....

*Ora, o papel das chamadas normas gerais tributárias para a segurança do contribuinte deve ser delineado sobre este pano de fundo. Elas desempenham esta dupla função requerida pela noção de segurança (função-certeza e função-igualdade) que, não sendo idênticas nem automaticamente complementares, envolvem algumas ambigüidades que merecem ser destacadas.*

.....

*A discussão em torno destas normas gerais, já mais recentemente, não esconde os problemas da segurança, em termos de igualdade e certeza, conforme mencionamos. (...)*

*No que diz respeito às normas gerais há, conhecidamente, uma controvérsia na doutrina, no que diz respeito à extensão do dispositivo constitucional constante no art. 18” § 1º da Carta Magna (refere-se o autor à Constituição anterior). Saber se as ‘normas gerais’ ali mencionadas devem ter por conteúdo regular limitações e conflitos de competência (teoria dicotômica) ou se, ao contrário, este conteúdo é mais específico, no sentido de codificação de princípios gerais (teoria tricotômica), é um problema, que, a nosso ver, pode esclarecer a noção de segurança e sua própria amplitude, tendo em vista a exigência de igualdade e certeza.*

.....

*O que se percebe, neste sentido, é a importância do argumento segundo o qual as normas gerais podem só assim, completar a eficácia de preceitos expressos e de princípios decorrentes da Constituição, mormente quando a realidade brasileira, com sua multiplicidade de municípios e Estados-membros exige uma formulação global, garantidora de unidade e racionalidade.” (ob. cit., pp. 53 e 54) Grifamos.*

E, depois, conclui:

*“No fundo, porém, deste problema técnico está, por último, uma opção ideológica entre uma concepção mais liberal clássica e outra mais liberal centralizadora. Qualquer defesa que se faça do papel das normas gerais tributárias para a segurança jurídica — e nós não deixamos de sublinhar sua importância — não pode esquecer esta opção.*

*O assunto tem, pois, uma relevância que ultrapassa a querela formalista, pois*

*segurança jurídica, como se viu, é também um assunto de natureza política. Neste sentido quer-nos parecer que, dentro da realidade brasileira atual a qual, de um lado, sofre as conseqüências dos personalismos e individualismos próprios de sua cultura, de outro, as tentações de um autoritarismo tutelar que mal se disfarça, a necessidade e a importância das normas gerais tributárias para a segurança jurídica devem, prima facie, ser sublinhadas. Eliminá-las é um risco muito grande, que nos obrigaria a acreditar numa ordem espontânea, capaz de, por si só, responder às exigências da justiça, o que, certamente, não é de se aceitar, sobretudo se olharmos nossa tradição. Por sua vez, acreditar também que sua presença, no sistema tributário, seja, por si só, garantia de segurança, é também uma ingenuidade que se deve evitar. “ (ob. cit., p. 56) Grifamos.*

E, agora, dizemos nós, se o sistema tributário tão amplamente fechado em termos constitucionais, para o cumprimento da certeza e segurança jurídicas, pode também necessitar de normas gerais, que se dirá de outros tópicos, constitucionalmente mais abertos, como veremos, em seguida.

## **6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO PRÁTICA DO CONTEÚDO DAS NORMAS GERAIS NA LEI DE LICITAÇÕES (Lei nº 8.666/93, com as modificações da Lei nº 8.883 de 1994).**

Tem-se dito, bem pouco é verdade, que a Lei nº 8666 de 1993, com as alterações efetuadas pela Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994, seria totalmente inconstitucional. E isso porque em seu artigo 1º dispõe:

*“Art. 1ª Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”*

Ora, é claro que a lei não contém tão-somente normas gerais. Entretanto, só por só, não se poderia entendê-la inconstitucional sem antes se tentar proceder à interpretação conforme a Constituição (Canotilho).

Portanto, no que a lei contiver disciplina que guarde características de normas gerais será constitucional. *No que não contiver, não se aplicará aos Estados e Municípios por inconstitucionalidade.*

Bastaria que, no parágrafo único, se acrescesse, por via de interpretação:

*Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, (no que se refere às normas gerais) além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

Não vemos, pois, *grosso modo*, qualquer inconstitucionalidade na Seção I, desde que se interprete como aplicação obrigatória apenas as normas gerais e não todas as disposições da Lei (e dentro da sistematização proposta).

Vejamos alguns exemplos. As definições da Seção II do Capítulo I visam a dar

tratamento homogêneo às modalidades de licitação e/ou evitar tratamento dúbio da mesma matéria pelos Estados e Municípios.

Na Seção I, do mesmo capítulo, ou se contém a explicitação de alguns princípios constitucionais ou, então, certas proibições também pertinentes, por se estar no âmbito de abrangência do cumprimento uniforme de regras constitucionais.

A Seção V, ainda do mesmo capítulo, referente às compras encerram *normas gerais*, como também algumas peculiaridades que devem ser dispostas pelos Estados e Municípios.

Todavia, assinale-se que, no *caput* do artigo 15, encontra-se a expressão “sempre que possível”, e no § 3º, do mesmo artigo 15, há a seguinte disposição:

“Art. 15.....”

§ 3º *O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, ...”.*

Claro está que, no esmiuçamento dos dispositivos, encontramos situações que prescindem de regulação por meio de normas gerais e, além disso, suportam legislação específica a respeito. Portanto, *em que se proscreveriam normas gerais*.

No tocante à Seção VI, do prefalado capítulo I, às *alienações*, o Supremo Tribunal Federal suspendeu apenas a aplicação dos incisos I, “b” e “c” do artigo 17 e também do II “b”, do mesmo artigo, aos Estados e Municípios pois neles não se configuram normas gerais. Valem, como é lógico, como norma específica da União. E, ainda, vencido o relator suspendeu toda eficácia do parágrafo 1º, do mesmo artigo.

Vejam os que expressamente assinalou o Relator, o Ministro Carlos Velloso:

*“O caput do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público devidamente justificado e ao exigir a avaliação. O inciso I do mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos casos que enumera nas alíneas a até d. Não veiculada norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelece que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público, tal como ocorre, no caso, conforme noticiado na inicial:*

.....  
*Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo — art. 17, I, a expressão — permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo — somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal.*

*No que concerne à doação de bens móveis, não vejo excesso na norma inscrita no art. 17, II, ‘a’, quando sujeita esse tipo de alienação para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação’.*

*Art. 17, I, ‘c’ (permuta de bens imóveis) e art. 17, II, ‘b’ (permuta de bens móveis).*

Está no art 17, I, c, II, b:

'Art. 17.....  
I — .....

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

(...)

II — (...)

(...)

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

No que toca à permuta de bens imóveis — art. 17, I, c — não vejo ocorrer o problema posto na inicial. O que ali está disposto, ao que penso, é que será dispensada a licitação, tratando-se de permuta de imóvel, quando ocorrer ela por outro imóvel que atenda aos requisitos do inciso X do art. 24, vale dizer, quando se tratar de 'imóvel destinado ao serviço público, suas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado segundo avaliação prévia'. Fora daí, parece-me razoável a exigência da licitação.

Referentemente à permuta de bem imóvel — art. 17, II, b — que a lei estabelece que será 'permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública parece-me que o legislador federal se excedeu. O que se disse relativamente à doação de bens imóveis — art. 17, II, b — tem aplicação aqui. A interpretação conforme, no ponto, é esta: a norma mencionada — permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública, inscrita no art. 17, II, b — somente tem aplicação no âmbito federal." Grifamos.

A título elucidativo, transcrevemos o Acórdão:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei nº 8.666, de 21.06.93.

I. — Interpretação conforme dada ao art. 17, I, 'b' (doação de bem imóvel) e art. 17, II, 'b' (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, 'c', e § 1º do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte.

II. — Cautelar deferida, em parte.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, deferir, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão 'permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo', contida na letra b do inciso I do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21.6.93, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso, até a decisão final da ação, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a do inciso II do mesmo artigo, por maioria

*de votos, indeferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo inciso, por unanimidade, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão 'permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública', quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, finalmente, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1º do art. 17, vencido o Ministro Relator, que a deferia. Votou o Presidente. " (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3 Rio Grande do Sul — Medida Liminar, STF, Rel. CARLOS VELLOSO, repte. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, reqdos. Presidente da República e Congresso Nacional, j. 04.11.93) Grifamos.*

O capítulo II trata das modalidades, limites e dispensa.

No que é pertinente às modalidades de licitação, Estados e Municípios não podem legislar sobre a matéria por força do inciso XXVII, do art. 22 (legislação privativa da União no concernente a normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades).

*Todavia, na parte referente à inexigibilidade poderão Estados e Municípios legislar porque inexigível é o que a priori proíbe-se a exigência. Vale dizer dispensa-se o que, a princípio, é exigível e cataloga-se como inexigível o que for passível de ser licitado. Se assim é, podem ocorrer hipóteses de inexigibilidade que os Municípios e/ou Estados enfrentem e, neste caso, poderão dispor sobre a matéria.*

Entretanto, no que já se encontra disposto, não podem Estados e Municípios legislar de forma diversa.

Todavia, o mesmo não ocorrerá com a dispensa, estabelecida no artigo 24. As hipóteses são taxativas, não podem ser acrescidas pelos Estados e Municípios. *Encartam-se inteiramente nas normas gerais. A legislação deve ser homogênea para os Estados e Municípios.*

A regra é a licitação. A exceção é a dispensa. Nesta, pode se deixar de licitar, quando, ocorridos certos pressupostos, verifique-se a inoportunidade da licitação por não se colocarem em testilhas seus princípios básicos especificamente falando, nem os princípios constitucionais da Administração Pública.

Quanto à Seção II, do mesmo capítulo, à habilitação, somente poderão ser entendidas como normas gerais a obrigatoriedade da "exigência da qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

A exigência, também, da regularidade da situação com a previdência encontra embasamento constitucional (§ 3º, do art. 195), com a ressalva expressa do correto entendimento do que seja "estar em débito" com o sistema de seguridade social.

A obrigação de *manter registros* cadastrais estende-se aos Estados e Municípios. *Todavia as peculiaridades do registro devem, ou podem ter, especificações dos Estados e Municípios.*

Na seção VI, do procedimento e julgamento podemos entender, ao dar interpretação conforme à Constituição que peculiaridades, pormenorizações podem e devem ser dispostas pelas *legislações regionais ou municipais*, desde que respeitados os princípios constitucionais referentes especificamente à Administração Pública, bem

como os princípios constitucionais do processo administrativo (art. 5º, LV), do contraditório e da ampla defesa.

Também a *audiência pública* para obras de vulto (valor que deve ser fixado nas legislações estadual e municipal, em compatibilidade com as licitações realizadas pelas entidades) é *obrigatória*. Como também será obrigatória para licitações simultâneas e/ou sucessivas (reafirmação do princípio constitucional de participação popular).

O mesmo se diga da norma veiculada pelo art. 41, §1º, tal seja, a possibilidade de qualquer cidadão poder impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei de licitação específica ou das normas gerais, veiculada pela Lei nº 8.666/93.

Quanto à rigidez procedimental diga-se, de passagem, trata-se, apenas, de observância de procedimento formal, absolutamente necessário para cumprimento dos preceitos constitucionais. Se inovações houver, desde que não sejam limitativas dos preceitos constitucionais, não estarão a afrontar a competência da União.

Não creio também possível o estabelecimento de critérios de julgamento, na lei chamados de *tipos de licitação*, outros que não os da Lei nº 8.666/93 ou, como afirma Marçal Justen Filho, ao se referir às normas gerais:

*“Seria possível que a lei local instituísse, por exemplo, uma licitação de preço-base, estando essa figura proscrita na lei federal? A resposta é negativa, porquanto o conceito de ‘modalidade’ na Constituição, abrange inclusive o tipo de licitação.”*

E termina por concluir:

*“Embora a dificuldade de uma abordagem exaustiva, pode-se concluir que a Lei consagra uma estrutura normativa fundamental que comporta complementação por parte das demais entidades políticas. A lei local poderá ir além do disposto na Lei Nacional, mas não poderá, como regra, substituir por outros os princípios e institutos naquela albergados.”* (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, Aide, 2ª edição, 1994, p. 15).

Apenas não concordamos com expressão *complementar*, pois temos insistido em afirmar que poderão as outras entidades *pormenorizarem, disporem* no que concerne ao interesse próprio.

Concordamos, todavia, e *com ênfase*, na impossibilidade de derrubar a principiologia, que se encontra em consonância com o disposto no artigo 22, XXVII do texto constitucional.

Quanto à revogação do procedimento licitatório *motivadamente*, por motivo *superveniente* (dentro do confinamento necessário do termo), não temos reparos a fazer. Constitui, sem dúvida, norma geral. O mesmo se diga da *anulação* e da necessidade de asseguramento do contraditório e da ampla defesa (postulados constitucionais).

Ainda, à não preterição da ordem de classificação das propostas obriga também a Estados e Municípios.

A responsabilidade solidária da Comissão encarta-se, a nosso ver, no conceito de normas gerais, relativamente à sistematização proposta no item 5.2.

No que se refere às sanções administrativas, como a suspensão do direito de



licitar a inidoneidade para licitar, também se encontram dentro da possibilidade de estabelecimento das normas gerais.

Claro está que o *procedimento recursal*, respeitado o contraditório e a ampla defesa, inclusive com a *designação da autoridade competente e prazos*, são normas de interesse exclusivo dos Estados e Municípios.

Ainda no tocante aos crimes e as penas, a matéria não se encarta nas normas gerais, mas no direito penal, portanto de ampla aplicação aos Estados e Municípios, pois da competência exclusiva da União. O mesmo se diga do processo e procedimento judicial.

Deixamos de enfrentar, ainda que perfunctoriamente, como fizemos com as normas sobre licitações as referentes aos contratos. E, assim fizemos somente porque pretendíamos apenas proceder a aplicação prática do que entendemos como possibilidade para dispor sobre normas gerais e para o tratamento do tema proposto, “Competências Administrativas dos Estados e Municípios”.

Concluindo, podemos reafirmar: Estados e Municípios, *respeitadas as normas gerais (com seus contornos nitidamente demarcados)*, têm competência, em face de sua autonomia, para dispor sobre todas as matérias referentes ao procedimento administrativo da licitação.

### *Bibliografia*

— Ataliba, Geraldo. Iniciativa de Lei Complementar de Normas Gerais de Direito Tributário, RDP, Revista dos Tribunais, v. 71, p. 118.

— Ataliba, Geraldo. Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios, RDP, Revista dos Tribunais, v. 10, p. 45.

— Ataliba, Geraldo. República e Constituição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.

— Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 5ª ed., 1994.

— Barroso, Luís Roberto. Interpretação Constitucional — Direito Constitucional Intertemporal — Antonomia Desportiva — Conteúdo e Limites — Conceito de Normas Gerais, RDP, nº 97, jan./março, 1991, pp. 95/99.

— Barroso, Luís Roberto. Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. 2ª ed., Renovar, 1993.

— Bastos, Celso. Lei Complementar: Teoria e Comentários. Tese para livre-docência.

— Bastos, Celso e Martins, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 6ª vol., Tomo I, 1990 (art. 146), e 3ª vol., Tomo I, 1992, (art. 23).

— Bobbio, N., Mateucci e G. Pasquino. Dicionário Político, verbete de Lúcio Levi, “Federalismo”.

— Borges, Alice Gonzalez. Normas Gerais no Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo, RT, 1991.

— Brossard, Paulo. Constituição e Leis a ela anteriores, in RTDP, São Paulo, Malheiros, v. 04, 1993, pp. 15/30.

- Carraza, Roque. Curso de Direito Constitucional Tributário, 4ª ed., Malheiros, 1993.
- Carvalho, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário (nos termos da Constituição de 1988), 4ª ed., Saraiva, 1991, cap. IV, V e VII.
- Castro, José Nilo. Direito Municipal, Belo Horizonte, Del Rey, 1992.
- Coêlho, Sacha Calmon Navarro. Comentários à Constituição de 1988 (Sistema Tributário), Cap. I e II, 3ª ed., Forense.
- Dallari, Adilson de Abreu. Aspectos Jurídicos da Licitação, 3ª ed., Saraiva, 1992.
- Ferraz, Tércio Sampaio. Segurança Jurídica e Normas Gerais Tributárias, Revista de Direito Tributário, 17/18, São Paulo, Revista dos Tribunais, pp. 50/56.
- Ferreira, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira, Saraiva, 1990 (arts. 23 e 24).
- Ferreira, Sérgio de Andréa. Comentários à Constituição, 3ª vol., artigos 37 a 43, Rio, Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1991.
- Figueiredo, Lucia Valle. Direitos dos Licitantes, 4ª edição, Malheiros, 1994.
- Grecco, Marco Aurélio. A Poluição Diante do Direito Brasileiro, RDP 34, pp. 91/104.
- Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2ª ed., revista e ampliada, 1994.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, México, Editora Nacional, traducción directa del alemán por Luis Legaz Lacambra, 1973.
- Kelsen, Hans. Teoria Geral das Normas, Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1986, tradução e revisão de José Florentino Duarte.
- Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito, volumes 1 e 2.
- Larenz, Karl. Metodologia da Ciência Jurídica, 5ª ed. revista, 1983, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, tradução de José Lamago e revisão de Ana Freitas, em especial cap. V (la parte), cap. IV (II parte sistemática).
- Machado, Hugo de Brito. (inédito), Aplicação de Lei Inconstitucional pela Administração.
- Maximiliano, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito, 10ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1988.
- Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed. atualizada por Isabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy P. Monteiro, São Paulo, Malheiros (3ª tiragem), 1993.
- Miranda, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, Tomo II, Forense, 1987.
- Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Competências Concorrentes, Separata da Revista de Informação Legislativa, a. 25, nº 100, out./dez., 1988.
- Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Interferência entre poderes do Estado (fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988), Separata da Revista de Informação Legislativa, a. 26, nº 103, julho/set., 1989.
- Pereira Júnior, Jessé Torres. Comentários à Nova Lei das Licitações Públicas, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1993.

— Silva, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo, RT, 1990.

— Temer, Michel. Elementos de Direito Constitucional, 9ª ed. revista, Malheiros Editora, 1992.

— Velloso, Carlos Mário da Silva. Temas de Direito Público, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, cap. 11, Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988, o equilíbrio federativo.

— Velloso, Carlos Mário da Silva. Voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3 — Rio Grande do Sul — Medida Liminar, STF, reqte. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, reqdos. Presidente da República e Congresso Nacional, j. 04.11.93.

— Velloso, Carlos Mário da Silva. Voto proferido no Recurso Extraordinário nº 140.887-1, Rio de Janeiro.



Ref. 0050  
Brochura  
497 págs.  
Form. 14x21  
1993

# ABORTO E CONTRACEPÇÃO

*Celso Cezar Papaleo*

Agiganta-se o aborto, a contracepção se expande pelo mundo, utilizada, mesmo à custa de riscos e sacrifícios, cada vez mais e mais. Exigência de aspiração libertária? Fruto de premências insuportáveis? Fuga? Impotência? Defesa? Derrota existencial? Autopreservação? Temor de insustentabilidade? Vitimação pela justiça social? Falência do Estado? Revolução moral? Impossibilidade de ação diversa? Tudo isso — cremos — nos mostra o estudo do aborto e da contracepção.