

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 135

julho/setembro – 1997

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Normas centrais da Constituição Federal

RAUL MACHADO HORTA

SUMÁRIO

1. Normas, regra, princípio e normas centrais. 2. Normas centrais e o federalismo norte-americano. 3. Normas centrais na Constituição da Áustria de 1920. 4. Normas centrais na Constituição Federal de 1988 e o modelo europeu. 5. Constituição Federal e Constituição total. 6. Federalismo de equilíbrio e normas centrais.

1. Normas, regra, princípio e normas centrais

A palavra norma designa um mandamento, uma prescrição, uma ordem. Sob o ângulo da norma jurídica, conforme assinalou Kelsen¹, a norma confere poderes, permissões e opera derrogações. Nawiasky² indicou outra característica da norma jurídica na determinação de comportamento externo, de modo a separá-la da norma religiosa e da norma ética, que fixam o comportamento interior. Sendo “norma coativamente aparelhada”, na qualificação do autor da “Teoria Geral do Direito”, a lesão à norma jurídica, a prática da antinormatividade desencadeia o processo de sua defesa na sanção aplicável. A norma jurídica poderá exteriorizar-se no princípio e na regra. O *princípio* é a “norma dotada de um grupo de abstração relativamente elevado”, enquanto a regra dispõe de abstração relativamente reduzida. O princípio constitucional impõe aos órgãos do Estado a realização de fins, a execução de tarefas, a formulação de programa. A *regra* se introduz no domínio da organização e do funcionamento

Raul Machado Horta é Professor Catedrático e Emérito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas.

¹ KELSEN, Hans. Teoria geral das normas. Porto Alegre : S. A. Fabris, 1986. p. 1.

² NAWIASKY, Hans. Teoria general del Derecho. Madrid : Ediciones Rialp, 1962. p. 30-31.

de órgãos, serviços e atividades do Estado e do Poder. É nesse plano que se localizam as regras ou normas de competência, de organização, de procedimento e de garantias.

Podendo dispor de validade, de vigência e de eficácia, as normas jurídicas não se comportam igualmente dentro do ordenamento jurídico. Na exaustiva classificação de Garcia Máynez³, as normas jurídicas diferenciam-se pelo âmbito material e pessoal de validade, a hierarquia, a forma, as relações de complementação, a vontade das partes e as sanções. Há normas preceptivas e normas proibitivas, normas taxativas e normas dispositivas, normas constitucionais e normas ordinárias, normas primárias e normas secundárias. No domínio da Constituição, interessa particularizar a natureza da norma constitucional, que delimita o campo desta análise. A norma constitucional é a norma primária do ordenamento jurídico, ocupando o lugar mais elevado na pirâmide do sistema jurídico. É a norma fundamental do ordenamento jurídico. A posição hierarquicamente suprema da norma constitucional desencadeia a sanção da inconstitucionalidade, quando se verificar o conflito entre a norma fundamental e primária e as normas ordinárias e secundárias.

As *normas centrais* da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal. As normas centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal. Distribuem-se em círculos normativos, configurados na Constituição Federal, para ulterior projeção nas Constituições dos Estados. Nem sempre dispõem de aplicação imediata e automática. Identificam o figurino, o modelo federal, para nele introduzir-se, posteriormente, o constituinte estadual, em sua tarefa de organização do Estado Federado. Não são normas inócuas. A infringência de normas dessa natureza, na

Constituição do Estado ou na legislação estadual, gera a sanção da inconstitucionalidade.

As normas centrais são variáveis no tempo e no espaço. O federalismo clássico da sociedade liberal do século XIX, com sua fonte na Constituição norte-americana de 1787, alimentou-se em normas centrais restritas; assim a da forma de governo e de estado, a separação de poderes, a declaração dos direitos e garantias individuais. O federalismo contemporâneo dilatou o conteúdo das normas centrais para abranger a formulação ampliada dos direitos fundamentais, as novas dimensões da repartição de competências e a incorporação da ordem econômica e social na Constituição. As transformações no federalismo constitucional brasileiro, alemão, austríaco, argentino, canadense, entre outros, no período sucessivo à Segunda Guerra Mundial, exemplificam as mudanças introduzidas pelo tempo na concepção e na organização do Estado Federal.

Normas centrais podem ser localizadas nos diversos domínios do Direito Público e do Direito Privado. O objetivo desta exposição é o de relacioná-las com a Constituição Federal, provavelmente o campo originário de sua identificação terminológica, e particularizar no documento constitucional o aparecimento, a evolução e o conteúdo das *normas centrais constitucionais*.

2. Normas centrais e o federalismo norte-americano

A concepção kelseniana da comunidade jurídica total⁴, que pressupõe os ordenamentos jurídicos parciais do Estado Federal, e sua unificação na visão normativa da *Constituição total*, exprime uma visão inovadora do federalismo. O normativismo kelseniano conduziu à concepção formalista das três Constituições distintas dentro do ordenamento federal: a Constituição total (*Gesamtverfassung*), a Constituição da União (*Bund*) e a Constituição dos Estados-membros. Se o ordenamento jurídico federal não oferece esse conjunto de documentos constitucionais, a análise de *Kelsen* apresenta, todavia, aspecto positivo por ter despertado a atenção para a existência de *normas centrais* na Constituição Federal.

³ GARCIA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. México : Porrúa, 1951. p. 74-75.

⁴ KELSEN, Hans. *Teoria generale del Diritto e dello Stato*. Milano : Edizioni di Comunità, 1952. p. 332.

O volume quantitativo das *normas centrais* é variável no tempo e no espaço. O federalismo clássico, representado pelo modelo norte-americano, que inaugurou, sob a égide da Constituição, o *dual system* de governo, foi infenso à revelação de normas centrais. A *Constituição Federal de 1787*, observam *Wilfred Binkley* e *Macolm Moos*, organiza o governo e suas agências. Nos Estados, no domínio dos poderes reservados, cada Constituição organiza o governo estadual. Esse dualismo governamental, no dizer dos mencionados autores, constitui a peculiar contribuição norte-americana para a ciência e a arte política. A irrelevância quantitativa de normas centrais na Constituição norte-americana explica a extensão material das Constituições dos Estados-membros, que não foram afetadas pela Constituição Federal. A amplitude das Constituições dos Estados-membros impressionou a *James Bryce*⁵, que anotou o contraste entre a vastidão dos mencionados textos, vários deles originários das Cartas Coloniais anteriores, e a brevidade da Constituição Federal de 1787. *Munro*⁶ justifica a extensão dos textos constitucionais estaduais norte-americanos pelo caráter, muitas vezes, regulamentar desses textos, ingressando no terreno de providências minuciosas⁷.

A Constituição Federal norte-americana não preordenou o Estado-membro e, ao contrário, até cuidou de dissimular esse propósito, quando resguardou a forma republicana de Governo. A Constituição não a impõe ostensivamente. Preferiu garanti-la aos Estados, na redação do artigo IV, Seção 4: “*The United States shall guarantee to every State in this Union a republican form of Government*”. Na Constituição norte-americana, as restritas normas constitucionais dirigidas aos Estados-membros, como incipiente manifestação de

normas centrais, possuem caráter negativo, para que os Estados se abstenham da prática de atos contrários ao sistema federal, ou assumam determinadas competências, salvo consentimento do Congresso (art. 1, Seção 10, 1, 2 e 3).

3. Normas centrais na Constituição da Áustria de 1920

A Constituição Federal da Áustria, de 1º de outubro de 1920, cuja inovação, no domínio da repartição constitucional de competências, inaugurou novo perfil do federalismo, distinguuiu-se, por direta influência de *Kelsen*, pelo volume expressivo de normas centrais, em linha de concepção antagônica à da Constituição norte-americana. A Constituição austríaca regulou a organização do Poder Legislativo dos Estados-membros (*Landtage*); ingressou na competência do constituinte estadual, para dispor sobre *quorum* de votação da lei constitucional do *Lander* (art. 99, 2); estabeleceu a modificação da Constituição do Estado-membro pela lei federal (art. 99, 1); admitiu a dissolução da Assembléia Legislativa do *Lander* pelo Presidente da Federação (art. 100, 1); disciplinou a organização do Poder Executivo Estadual (artigo 101, 1, 2, 3); determinou que o juramento constitucional do Presidente do Estado se fizesse perante o Presidente da Federação (art. 101, 4); a administração pública local tornou-se objeto de abundantes regras da Constituição Federal (artigos 115/119). É visível que, em determinados casos, as normas centrais acabaram devassando os negócios autônomos e, nesses setores, o Estado-membro se desfigurou em Província descentralizada, apesar da expressa declaração constitucional de que eles são Estados autônomos (*Selbständige Länder*).

4. Normas centrais na Constituição Federal de 1988 e o modelo europeu

A revelação das normas centrais na Constituição Federal, fazendo desta última a *Constituição total* do Estado Federal, intensificou-se à medida que a organização do sistema federal de governo foi se afastando do modelo norte-americano, para inspirar-se no modelo europeu da Áustria e da Alemanha, com repercussão no federalismo latino-americano.

A diversidade organizatória recebeu o contraste do princípio da homogeneidade, que, na

⁵ BRYCE, James. *La République Américaine*. Paris : V. Giard & E. Brière, 1901. v. 2. p. 22, 35, 43, 45, 58, 59, 61.

⁶ MUNRO, William B. *The Government of the United States*. New York : MacMillan, 1956. p. 615.

⁷ A amplitude das Constituições dos Estados-membros é nota típica do federalismo norte-americano, que logo se apresenta ao leitor daqueles textos constitucionais. As Constituições dos Estados de Massachusetts, Kentucky, Colorado, Illinois, Washington e Carolina do Norte, por exemplo, estão publicadas, respectivamente, em exemplares de 75 páginas, corpo 10, entrelinhado; 39 páginas, corpo 10; 84 páginas, corpo 8, entrelinhado; 67 páginas, corpo 10; 81 páginas, corpo 6 e 27 páginas, corpo 8, entrelinhado.

expressão de *Carl Schmitt*⁸, dissolve as antinomias dentro da Federação. Para preservar a diversidade dentro da homogeneidade, a autonomia do Estado-membro passa a receber *normas centrais* crescentes no texto da Constituição Federal. As normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas dos Direitos Políticos, as normas de pré-ordenação dos poderes do Estado-membro, as normas dos princípios constitucionais enumerados – forma republicana, sistema representativo, regime democrático, autonomia municipal –, as normas da administração pública, as normas de garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas-princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas-princípios gerais da atividade econômica, as normas da Ordem Social constituem os centros de irradiação das normas centrais da Constituição que, no federalismo brasileiro de 1988, projetaram-se na modelagem e conformação da autonomia do Estado-membro, com incidência na atividade constituinte, na atividade legislativa, na atividade administrativa e na atividade jurisdicional do Estado Federado.

A norma central da repartição de competências, que encerra a chave do federalismo constitucional, age com intensidade diversa sobre a autonomia do Estado-membro. É instrumento de limitação, quando exclui da área estadual as matérias confiadas à União. É impulsionadora da autonomia quando, na técnica preferida pelo federalismo clássico, assegura aos Estados-membros o campo dos *poderes reservados*, ou, como ocorre na fase do federalismo contemporâneo, igualmente propicia o ingresso do Estado-membro nos domínios da legislação concorrente, de modo a compensar o retraimento dos poderes reservados, a partir da expansão dos poderes enumerados da União.

5. Constituição Federal e Constituição total

A transformação da Constituição Federal em Constituição total envolveria procedimento patológico e anormal, que suprimiria a razão de ser da repartição e aboliria o Estado Federal. A *Constituição total*, no sentido em que preconizamos o emprego do termo, deve

⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid : Revista del Derecho Privado, p. 432.

ser entendida como a identificação do conjunto das normas centrais, selecionadas pelo constituinte, para ulterior projeção no Estado-membro, sem organizá-lo integralmente. A Constituição total é segmento da Constituição Federal e não dispõe de existência formal autônoma, fora da norma fundamental da Federação.

6. Federalismo de equilíbrio e normas centrais

A introdução de normas centrais da Constituição Federal no domínio da Constituição do Estado Federado, no exercício da atividade constituinte, converte o ordenamento constitucional do Estado em ordenamento misto na sua composição normativa, uma parte provindo do poder autônomo de auto-organização e a outra resultando da transposição das normas centrais da Constituição Federal para o campo normativo da Constituição Estadual. Salvo na hipótese de normas centrais da Federação – direitos fundamentais, separação de poderes, forma de Governo e de Estado –, que independem de transposição normativa e são dotadas de imediatidade, as normas centrais de outra natureza reclamam atividade do órgão constituinte estadual, para integração dessas normas na organização constitucional do Estado. É competência do constituinte estadual a atividade de transplantação das normas centrais que devem integrar a organização do Estado e do Município. A inércia, caracterizando descumprimento de preceito fundamental, configura omissão corrigível pelo Supremo Tribunal Federal (*Constituição*, art. 102, parágrafo único).

O equilíbrio na dosagem do volume das normas centrais da Constituição Federal tem o relevo de condição essencial, para assegurar a organização e o funcionamento do complexo sistema federal de Estado. O retraimento extremo na concepção de normas centrais tende a refluir a organização do Estado ao esquema confederativo, com sacrifício dos poderes da União. A pletórica adoção de normas centrais tende a inflétrir a concepção federal no rumo do esquema normativo unitário, com negação da autonomia organizatória do Estado.

O federalismo de equilíbrio, que superou o federalismo centrífugo de escassas normas centrais e o federalismo centrípeto de pletóricas normas centrais, corresponde à forma de organização apta a assegurar, contemporaneamente, o desenvolvimento das normas centrais da Constituição Federal, dentro de concepção equidistante de modelos extremados.