

# Competência do Congresso para editar normas gerais

GERALDO ATALIBA

Professor nas Faculdades de Direito da  
Universidade de São Paulo e Universi-  
dade Católica de São Paulo

1. Do ponto de vista metodológico, a primeira observação que se impõe é no sentido de chamar a atenção do intérprete para a circunstância de que não é da mesma amplitude, intensidade e natureza a competência que o Congresso Nacional recebe para o exercício de suas competências legislativas, em matéria de direito civil, comercial etc. e aquela que tem para editar normas gerais (de direito financeiro, art. 8º, XVII, c; educação, desportos, art. 8º, XVII, q; direito tributário, art. 18, § 1º). Na verdade, a competência para legislar sobre direito civil, por exemplo, é uma competência única, exclusiva, universal, abrangente e sem contraste. Não é matéria que admite concorrência legislativa.

A Constituição só conferiu esta competência à **União** (da mesma forma que para legislar sobre direito comercial, processual, trabalhista etc.). Só

a União tem competência para legislar sobre direito civil. Ninguém mais a tem. Toda matéria de direito civil é objeto de legislação pela União. Nenhuma outra entidade política partilha com a União o exercício de competência legislativa relacionada com essa matéria.

Como consequência disto, toda e qualquer regra de direito civil emanada do Congresso Nacional — desde que não contrarie preceitos constitucionais — é absolutamente válida e imediatamente aplicável, sem restrições de natureza espacial ou pessoal. Neste sentido, é lícito ao intérprete — diante de qualquer problema de direito civil — buscar solução na legislação civil editada pela União e imediatamente aplicar as regras próprias aos casos concretos.

O mesmo não ocorre, todavia, com relação a normas de direito tributário (ou administrativo). A Constituição criou três esferas e fontes de direito tributário: União, Estados e Municípios. Isto se dá pela seguinte circunstância: a Constituição exige que o trato da matéria tributária, a ser feito, em caráter inaugural — sempre e necessariamente — por lei, o possa ser por obra de três legisladores ordinários: o da União, o do Estado e o do Município. Ao editarem leis tributárias, estão estes legisladores exercendo competências privativas e exclusivas, cujos parâmetros, limites e a própria tônica estão no Texto Constitucional, em caráter inderrogável, dado que não só a Constituição é rígida, como o próprio sistema constitucional tributário tem a característica de rigidez.

O mesmo se passa com o direito administrativo, que, por isso, RUY CIRNE LIMA qualifica de “direito de aplicação exclusiva”. É que o direito administrativo (e todos seus sub-ramos, inclusive o tributário) é instrumental das pessoas políticas; é meio de sua afirmação; é forma de explicitação de suas competências; instrumento de suas autonomias (arts. 13 e 15 da C.F.).

Pessoa política — ou pessoa jurídica pública de natureza política —, ensina CELSO ANTÔNIO, é a entidade titular de direitos e obrigações públicas por excelência, criada pela Constituição, ou por esta regida, dotada de Poder Legislativo, ou seja, de competência para editar regras inovadoras da ordem jurídica (leis). Daí a qualificação que RUY CIRNE LIMA lhes dá de pessoas constitucionais (no Brasil: União, Estados e Municípios). Estas pessoas necessariamente são plenamente competentes para criar seu

direito administrativo e, *ipso facto*, tributário. Assim surge o problema de se conciliar a privatividade, exclusividade, rigidez e inalterabilidade das competências tributárias dos legisladores ordinários com a competência que tem o Congresso Nacional para editar normas gerais de direito tributário. Impõe-se ao intérprete compatibilizar as competências tributárias privativas com a competência da União para editar as normas gerais. Da circunstância do legislador constituinte ter atribuído à lei ordinária a competência para, em caráter privativo e exclusivo, disciplinar matéria tributária no Estado, no Município e na União impõe-se a conclusão no sentido de que estas leis são imediatamente subordinadas à Constituição, nela encontrando seus únicos e exclusivos parâmetros e limites inderrogáveis, como bem o sublinhou SOUTO BORGES, no seu já clássico **Lei Complementar Tributária**.

Da circunstância de ao Congresso Nacional atribuir-se a faculdade de editar normas gerais, mediante leis complementares, como previsto no § 1º do art. 18 do Texto Constitucional — em confronto esta competência com as competências ordinárias dos legisladores federal, estadual e municipal — se impõe a dupla necessidade, em primeiro lugar, de distinguir a lei nacional das leis federais, para que se possa ter condições de discernir a norma geral de direito tributário, veiculada por lei nacional, das leis ordinárias federais, editadas pelo Congresso Nacional, que se integram na ordem jurídica parcial, que se opõem às ordens jurídicas parciais periféricas, na concepção de KELSEN (v. "Normas gerais na Constituição — leis nacionais e leis federais", in **Estudos e Pareceres**, GERALDO ATALIBA, vol. III).

Uma segunda conclusão se impõe: é no sentido de que esta competência, para edição de normas gerais, é excepcional. Ela é excepcional, no sentido de que vem abrir exceção à exclusividade da lei tributária federal, estadual e municipal. Na verdade, aplicando-se ao direito tributário a afirmação de CIRNE LIMA, no sentido de que o direito administrativo é direito de aplicação exclusiva, verifica-se que também o direito tributário é de aplicação exclusiva. A primeira vista, parece difícil a tarefa de compatibilizar legislações privativas (federal, estadual e municipal) com as normas gerais. Note-se que a Constituição não diz explicitamente que são normas gerais. Incumbe ao intérprete dizê-lo, procedendo à exegese do contexto sistemático da Constituição (v. GERALDO ATALIBA, **RDP**, vol. 10).

Quer dizer: diante da lei tributária ordinária aplicável a um caso concreto, o intérprete excluirá necessariamente — por força de exigência constitucional — a aplicação de toda e qualquer outra lei tributária (no sentido de lei tributária oriunda de legislador que não seja aquele constitucionalmente competente para disciplinar aquela matéria). Isto salienta o caráter excepcional da norma geral de direito tributário.

Ora, se dentro do sistema constitucional a norma geral é uma exceção, o primeiro (lógica e cronologicamente) intérprete do Texto Constitucional, que é o próprio legislador complementar, haverá de — no momento em que se entregue à tarefa de elaboração das normas gerais — interpretar restritivamente o próprio preceito constitucional do § 1º do art. 18. Elaborará, portanto, poucas regras, e de modo parcimonioso, dada a excepcionalidade da competência para editar normas gerais (**excepcionalidade** em confronto com sua competência ampla e irrestrita para legislar sobre direito civil, comercial etc.).

Em segundo lugar, deverá a própria norma assim elaborada (ou seja: elaborada no exercício dessa competência para edição de normas gerais de direito tributário), ser interpretada também restritivamente, porque cuida de exceções, além de estar num campo excepcional (v. nosso estudo in **RDP**, 10). Ao contrário do que muitos têm proposto, não se pode interpretar isoladamente o § 1º do art. 18 da Constituição, mas deve-se, pelo contrário, proceder a uma interpretação sistemática de todo o conjunto de princípios e normas constitucionais sobre a matéria, para então aportar-se a resultados seguros e coerentes.

Em consequência dessas exigências sistemáticas, o § 1º do art. 18 da Constituição assim deve ser lido pelo intérprete constitucional (o primeiro dos quais, lógica e cronologicamente, é o legislador, como rigorosamente observa **BISCARETTI DI RUFFIA**):

**Mediante lei complementar, o Congresso Nacional expedirá normas gerais de direito tributário, dispondo sobre conflitos de competência em matéria tributária e regulando limitações constitucionais ao poder de tributar.**

Tudo que o Congresso faça extravasando esse estrito campo será mera lei ordinária federal, só obrigatória para a União.