

FUNÇÕES DAS NORMAS JURÍDICAS

A norma jurídica cumpre, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança que assegurem um desenvolvimento social harmônico dentro de um contexto de paz e de liberdade. Esses complexos objetivos da norma jurídica são expressos nas funções de integração, planificação, proteção, regulação e inovação.

Vejamos a cada uma delas:

(1) **DE INTEGRAÇÃO** = A lei cumpre uma função de integração ao compensar às diferenças jurídico-políticas no quadro da formação da vontade do Estado (desigualdades sociais, desigualdades regionais, etc.);

(2) **DE PLANIFICAÇÃO** = A lei é o instrumento básico de organização, definição e distribuição de competências;

(3) **DE PROTEÇÃO** = A lei cumpre uma função de proteção contra o arbítrio, ao vincular os próprios órgãos do Estado;

(4) **DE REGULAÇÃO** = A lei cumpre uma função reguladora ao direcionar condutas mediante modelos;

(5) **DE INOVAÇÃO** = A lei cumpre uma função de inovação na ordem jurídica e no plano social.

1. O CARÁTER SUBSIDIÁRIO DA ATIVIDADE LEGISLATIVA

É certo que a lei exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Assinala-se, porém, que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio.

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.

É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito Democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social.

As leis não de ter, pois, um fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis.

2. VINCULAÇÃO NORMATIVA DO LEGISLADOR E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais (artigo 1º parágrafo único e artigo 5º).

Da mesma forma, o poder regulamentar (artigo 84 inciso IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei.

Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas jurídicas ainda que situadas em planos diversos. Nem sempre se logra observar esses limites normativos com o necessário rigor. Fatores políticos ou razões econômico-financeiras ou de outra índole acabam prevalecendo no processo legislativo, dando azo à aprovação de lei manifestamente inconstitucional ou de regulamentos flagrantemente ilegais.

Assinale-se, porém, que a aprovação da lei não garante sequer a sua aplicação, pois é muito provável – sobretudo quando se tratar de matéria

concernente a direitos individuais – que as questões controvertidas sejam submetidas ao Judiciário.

A Constituição de 5 de outubro 1988 ampliou as possibilidades de questionar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público. O constituinte preservou íntegro o sistema de controle incidental de normas, permitindo que qualquer Juiz ou Tribunal afaste a aplicação da lei inconstitucional no caso concreto.

A par desse amplo sistema de controle de constitucionalidade difuso, houve por bem o constituinte ampliar, de forma significativa, o chamado controle abstrato de normas (pela ação direta de inconstitucionalidade), que, no modelo anteriormente consagrado, somente podia ser instaurado pelo Procurador-Geral da República.

Nos termos da Constituição de 1988, podem propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade os seguintes órgãos ou autoridades: Presidente da República; Mesa do Senado Federal; Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa de Assembléia Legislativa; Governador do Estado; Procurador Geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Partido Político com representação no Congresso Nacional; Confederação Sindical ou Entidade de Classe de âmbito nacional.

A amplitude outorgada ao controle abstrato de normas acabou por conferir-lhe quase o significado de uma ação popular de inconstitucionalidade, pois permite que qualquer um do povo logre induzir um dos entes legitimados a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade pretendida.

Assinale-se, ainda, que, tal como a Constituição de 1967 de 1969 (artigo 119 inciso I), a Constituição de 1988 (artigo 102 alínea “p”) outorgou ao Supremo Tribunal Federal a competência para conceder medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade. Assim, o Tribunal poderá suspender, liminarmente, a execução do ato normativo, se considerar presentes os pressupostos relativos à plausibilidade jurídica da argüição (“fumus boni juris”)

e à possibilidade de que a aplicação da lei venha acarretar danos irreparáveis ou de difícil reparação (“periculum in mora”).

Todo esse complexo “instrumentarium” de controle de constitucionalidade está a recomendar a todos os partícipes do processo de elaboração de leis especial cautela no exame da constitucionalidade das proposições normativas. Mesmo aqueles que se orientam por parâmetros de índole marcadamente pragmática devem estar advertidos de que, já do prisma estritamente prático, eventual ofensa à Constituição não deverá trazer qualquer utilidade, pois é muito provável que se suspenda a eficácia do dispositivo questionado antes mesmo de sua aplicação (ver Hermann Hill e Christian Pestalozza).