

ESPÉCIES LEGISLATIVAS

Patrícia Rosset (*)

Baseado no texto elaborado “A lei ordinária na Constituição de 1988”, monografia apresentada como conclusão de mestrado em Direito do Estado – subárea Direito Constitucional, na Universidade Federal do Paraná, em 2003.

Vai ser no Título IV da Organização dos Poderes, em seu Capítulo I, Seção VIII, as questões do processo legislativo, que a Constituição de 1988 estabelece as matérias relacionadas à iniciativa, elaboração, sanção, veto e promulgação, bem como as competências legislativas referentes a cada poder.

É de ser revelado, que de um modo genérico, a lei, na experiência constitucional brasileira é definida por seu regime jurídico e por sua forma; logo, lei é todo ato normativo revestido de forma de lei. Assim, à exceção da emenda constitucional, todas as espécies contidas no art. 59 da Constituição Federal são lei, embora.¹

Por sua vez, só os atos legislativos que estão dispostos neste artigo adquirem força de lei; em outras palavras, não cabe ao legislador ordinário

¹ CLÈVE, C.M. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. Op. cit., p. 68.

umentar esse número, a não ser via reforma constitucional. Esta determinação está baseada no princípio da tipicidade das leis.²

Não é outro o entendimento de Jorge Miranda, ao afirmar que: “o princípio da fixação das formas de lei guarda um de seus corolários de que só são actos legislativos os definidos pela Constituição nas formas por ela prescrita”.³

O art. 59 do Título IV da Organização dos Poderes do Capítulo I da Subsecção I da Constituição Federal estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I. emendas à Constituição;
- II. leis complementares;
- III. leis ordinárias;
- IV. leis delegadas;
- V. medidas provisórias;
- VI. decretos legislativos;
- VII. resoluções.

Além disso, em seu parágrafo único, determina que lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.⁴

No entanto, espécie legislativa não se deve confundir com espécies normativas.

No exercício do poder normativo de que é titular, o Estado tem em vista a produção de regras ou comandos jurídicos que podem assumir umas das seguintes formas, de acordo com nível de atuação de o referido poder normativo: - em nível constituinte: emendas constitucionais: - em nível legislativo: leis complementares à constituição, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções: - em nível regulamentar; decreto regulamentar ou decreto de execução, decreto autônomo ou independente, portaria, circular, aviso, ordem de serviço”⁵.

Portanto, “à exceção da emenda constitucional, todas as espécies elencadas no art. 59 da Constituição Federal são lei”.⁶

Celso Bastos leciona, nesse sentido:

² Op. cit., p. 66.

³ MIRANDA, J. **Miranda, Manual de Direito constitucional** .p. 202-204.

⁴ Lei Federal nº 95.107; Decreto Complementar 4.176 de 28 de março de 2002; Lei Complementar Estadual nº 863; Lei Complementar Estadual nº 944.

⁵ MIRANDA, J. **Miranda, Manual de Direito constitucional** .Op.; cit., p. 44.

⁶ CLÈVE, C.M. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. Op. cit., p .68.

Não existe hierarquia entre as espécies legislativas elencadas no art. 59, da Constituição Federal. Com exceção das Emendas, todas as demais espécies se situam no mesmo plano. A Lei complementar não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, e assim por diante. O que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na elaboração e o campo de atuação de cada uma delas. Lei complementar não pode cuidar de matéria de lei ordinária, da mesma forma lei ordinária não pode tratar de matéria de lei complementar ou de matéria reservada a qualquer outra espécie normativa, sob pena de inconstitucionalidade. De forma que, se cada uma das espécies tem o seu campo próprio de atuação, não há que se falar em hierarquia. Qualquer contradição entre essas espécies normativas será sempre por invasão de competência de uma pela outra. Se uma espécie invadir o campo de atuação de outra, estará ofendendo diretamente a Constituição. Será inconstitucional⁷.

1. EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Emenda à Constituição refere-se à espécie legislativa que visa alteração do texto constitucional, atribuída ao poder constituinte derivado e suas regras, formam limitação e estão estabelecidas na subseção II do capítulo do título IV em seu art. 60. Em razão disso, “a Emenda consiste em lei constitucional; uma vez promulgada integra a Constituição como norma superprimária”.⁸

Cabe ressaltar que ficam excluídas do processo legislativo, além da Constituição propriamente dita, também as espécies normativas que resultam no exercício do poder normativo em nível regulamentar, quais sejam os decretos regulamentares ou de execução, decretos independentes, portarias, circulares, avisos e ordem de serviço.⁹

Por fim, o rol previsto no art. 59 da Constituição Federal, no tocante às espécies legislativas e ao seu processo legislativo, deverá ser observado pelos entes federados, não devendo modificar, substancialmente, o processo legislativo instituído pela Carta Maior¹⁰, podendo, no entanto, optar pela supressão de alguma espécie legislativa constante do referido rol, como, por exemplo, medida provisória ou lei delegada, pois são matérias que podem ser tratadas por leis ordinárias.

⁷ BASTOS, C.R. **Curso de Direito Constitucional**. Op. cit., p. 357.

⁸ CLÈVE, C.M. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. Op. cit., p.68.

⁹ SPROESSER, A. K. **Direito parlamentar: processo legislativo**.Op. cit.,p.47.

¹⁰ Aqui deve prevalecer o princípio da simetria.

Conforme já foi esclarecido, processo legislativo não se confunde com procedimento legislativo, já que este último refere-se à forma do movimento produzido pelos atos processuais. Mais uma vez, ao abordar as espécies legislativas, é necessário que uma classificação se faça a fim de facilitar a sua compreensão, inclusive as suas diferenças específicas.

Útil será a classificação de José Afonso da Silva¹¹, para que se possa compreender algumas das diferenças das espécies legislativas, principalmente em relação aos procedimentos legislativos face à seqüência das fases procedimentais: procedimento legislativo ordinário, procedimento legislativo sumário e procedimentos legislativos especiais. O primeiro, “é o procedimento comum, destinado à elaboração das leis ordinárias. É mais demorado. Comporta mais oportunidade para o exame, o estudo e a discussão do projeto. Desenvolve-se em cinco fases: (a) a introdutória; (b) a de exame do projeto nas comissões permanentes; (c) a das discussões; (d) a decisória; (e) a revisória”¹².

Quanto ao sumário, caracteriza-se por seguir na deliberação de determinado assunto o mesmo processo legislativo ordinário, tendo como chave básica a fixação de prazos para a deliberação parlamentar. “Está previsto nos parágrafos do art. 64 da CF. Sua aplicação depende da vontade do Presidente da República, a quem a Constituição confere a faculdade de solicitar ‘urgência’ para apreciação de projeto de sua iniciativa”.¹³

Os procedimentos legislativos especiais, “são os estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais, de leis financeiras (lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei do orçamento anual e abertura de créditos adicionais), de leis delegadas, de medidas provisórias e de leis complementares”.¹⁴

A seguir iremos abordar brevemente as demais espécies legislativas para que, ulteriormente, possamos elaborar uma visão completa da lei ordinária. Para tanto, aspectos gerais de cada espécie serão tratados.

¹¹ SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. Op. cit., p.531.

¹² Op. cit., p. 531

¹³ Op. cit., p. 532

¹⁴ Op. cit., p. 532

2. LEI COMPLEMENTAR

Apesar da importância da lei complementar no direito brasileiro, como observou Manoel Gonçalves Ferreira Filho, acabou “forçando o intérprete a apoiar-se exclusivamente na opinião da doutrina, quando o estuda”.¹⁵

Essa importância pode ser vislumbrada após uma análise pragmática do texto constitucional a reserva de lei complementar no âmbito do sistema tributário nacional¹⁶ que não deixa dúvidas quanto à dificuldade de proceder, ali, qualquer alteração.

A Constituição Federal de 1988 dispõe apenas que:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

II - Leis complementares:

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Artigo 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

¹⁵ FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. Op. cit., p. 208

¹⁶ Segundo Sólon Sehn, “no âmbito do direito tributário, estão sob reserva de lei complementar, na Constituição Federal, matérias importantíssimas, tais como: (i) a disciplina dos conflitos de competência tributária (CF, artigo 146, I); (ii) as regulamentações as limitações constitucionais ao poder de tributar (CF, artigo 146, II); (iii) o estabelecimento de normas gerais em matéria tributária (CF, artigo 146, III); (iv) a instituição de empréstimos compulsórios (CF, artigo 148, caput); (v) a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (CF, artigo 153, VII); (vi) o exercício da competência impositiva residual (CF, artigo 154, I); (vii) a disciplina do imposto de transmissão causa mortis e doação, nos casos previstos nos itens a e b, do artigo 155, § 1º, da Constituição Federal; (viii) o regime jurídico geral do ICMS: definição seus contribuintes (CF, artigo 155, § 2º, XII, a); substituição tributária (CF, artigo 155, §2º, XII,b); compensação (CF, artigo 155, §2º., XII, c); fixação do local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços, para efeitos de cobrança e definição do estabelecimento responsável (CF, artigo 155, § 2º., XII, d); exclusão da incidência do imposto em face de serviços e mercadorias destinados a exportação (CF, artigo 155, §2º., XII, e); previsão das hipóteses de manutenção de crédito, nos casos de serviços e mercadorias destinados a outro Estado ou ao exterior (CF, artigo 155, §2º., XII, f); regulamentação da forma como os incentivos e benefícios fiscais serão concedidos ou revogados, por deliberação dos Estados e do Distrito Federal (CF, artigo 155, § 2º., XII, g); definição dos produtos semi-elaborados, para o fim disposto no artigo 155, § 2º., X, a; (ix) a definição dos serviços sujeitos a incidência de ISS (CF, artigo 156, III); (x) a fixação de suas alíquotas máximas (CF, artigo 156, § 3º., I); (xi) e a exclusão de sua incidência em relação a serviços destinados ao exterior (CF, artigo 156, §3º., I)”. (SEHN, S. A lei complementar no sistema de fontes do direito tributário. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, n. 82, 2002).

As leis complementares são entes legislativos reconhecíveis, conforme Sacha Calmon Navarro Coelho, pois sob o ponto de vista formal, se destaca pelo quorum qualificado necessário para a sua aprovação; e sob do ponto de vista material, porque tem por objetivo a complementação da Constituição, quer ajuntando-lhe normatividade, quer operacionalizando-lhe os comandos.¹⁷

Celso Bastos conceitua lei complementar como:

Lei complementar é, pois, toda aquela que contempla uma matéria a ela entregue de forma exclusiva e que, em conseqüência repele normações heterogenias, aprovada mediante a um quorum de maioria absoluta. (...) Matéria própria - o que significa que recebe para tratamento normativo um campo determinado de atuação da ordem jurídica e só dentro deste ela é validamente exercitável – matéria essa perfeitamente cindível ou separável da versada pelas demais normações principalmente pela legislação ordinária. (...) A exigência do quorum especial de votação, em função do qual terá projeto de lei complementar de obter para aprovação, no mínimo, a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas Legislativas que formam o Congresso Nacional, consagram os seus dois principais elementos fundamentais.¹⁸

Resumindo, dois pontos são fundamentais para distinguir lei complementar e lei ordinária. O primeiro é que as matérias reservadas à lei complementar vêm expressamente no texto da Constituição. O segundo é o requisito do *quorum* qualificado, ou seja, exige maioria absoluta dos membros, para a sua votação.

A inexistência de consenso na doutrina¹⁹ quanto se há ou não hierarquia entre lei complementar e a lei ordinária e o porque disso fica claro após ler a lição de Solon Sehn:

Em regra, ambas retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição. Nessas hipóteses, os problemas de conflito resolvem-se mediante a regra da reserva de lei qualificada:

¹⁷ COELHO, S. C. N. **O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na Constituição de 1988**. 3. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, cap. III, p. 287.

¹⁸ BASTOS, C. R. **Lei complementar: teoria e comentários**. 2. ed. ver. E ampl. São Paulo: Celso Bastos: IBDC, 1999. p. 47-49.

¹⁹ Ver Geraldo Ataliba, em Lei complementar na Constituição, p. 30; José Afonso da Silva, em Aplicabilidade das normas constitucionais, p. 233, quanto Celso Bastos, em Lei complementar: teoria e comentários, p. 95; quanto a hierarquia da lei ordinária. a doutrina vai recair em três teorias distintas na doutrina, sendo basicamente resumidas assim: a hierarquia complementar e a lei ordinária; a hierarquia somente por força de dispositivo constitucional – expresso onde a lei complementar estabelece o fundamento de validade de outras espécies legislativas; e a teoria que nega tal relação uma vez que a solução está nos princípios da competência e da reserva legal.

caso a lei complementar verse sobre matéria própria de lei ordinária, será considerada uma falsa lei complementar ou uma lei complementar aparente, podendo ser perfeitamente revogada por uma lei ordinária posterior; caso a lei ordinária trate de matéria reservada à lei complementar será inconstitucional, por violação ao princípio da reserva legal qualificada. Todavia, há certas situações em que, por determinação constitucional expressa, os requisitos do exercício de uma competência legislativa (por lei ordinária) estão sujeitos a condicionamentos previstos em lei complementar. Nesses casos, essa lei ordinária estará subordinada não só aos dispositivos constitucionais, como também às limitações impostas pela lei complementar habitada pela Constituição Federal. Caso a lei Como usualmente utilizado, lançamos mão do conceito de Nelson de Sousa Sampaio²⁰ que define lei ordinária por exclusão, onde “toda lei que não trazer o título de complementar é ordinária”. E vai mais longe, dizendo que:

Embora o art. 59 da Constituição Federal, ao catalogar os atos legislativos, fale em leis ordinárias, o adjetivo é empregado pela necessidade de distinguir entre essa variedade e as leis complementares e leis delegadas. Fora daí o qualificativo das leis ordinárias só aparece no art. 69, que se refere ao processo de votação das leis complementares. Na prática, a lei ordinária será denominada simplesmente lei, isto é, sem adjetivação.²¹

Jorge Miranda, diz que: “A lei ordinária caracteriza-se como ato da função legislativa, ato normativo da função política subordinada à Constituição, sendo lei em sentido formal contendo as principais especificações típicas da atividade parlamentar”.²²

José Afonso da Silva ensina:

(...) A palavra lei, para a realização plena do princípio da legalidade, se aplica, em rigor técnico, à lei formal, isto é, ao ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado de conformidade com o processo legislativo previsto na constituição (arts. 59 a 69). Há, porém, casos em que a referência à lei na Constituição, quer satisfazer tão-só as exigências do princípio da legalidade, que para atender a hipótese de reserva (infra), não exclui a possibilidade de que a matéria seja regulada por um “ato equiparado”, e ato equiparado à lei formal, no sistema constitucional brasileiro atual, serão apenas a lei delegada (art.68) e as medidas provisórias, convertidas em lei (art.62), as quais, contudo, só podem substituir a lei formal em relação àquelas matérias estritamente indicadas nos dispositivos referidos.²³

Dessa maneira, Clèmerson Merlin Clève conclui que a atividade legislativa não se confunde com a mera atividade de execução da Constituição, o legislador

²⁰ SAMPAIO, N. de S. **O processo legislativo**. Op. cit., p.72.

²¹ Op. cit., p.72.

²² MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. Op. cit., 122.

²³ SILVA, J A da. **Curso de direito constitucional positivo**. Op. cit.,p. 424.

deve atuar com liberdade, observados os princípios materiais constantes na Constituição, sem poder, no entanto, ultrapassar os limites ali estipulados pelo constituinte, isso porque exerce uma atividade de criação, característica essencial de um parlamento.²⁴

A margem de liberdade de escolha política oferecida pela Constituição ao legislador – para a ponderação quanto à conveniência e oportunidade do conteúdo prescritivo da norma legislativa – implica a possibilidade de eleição de fins e estes serão trabalhados através da criação.²⁵

A assertiva de Clèmerson Merlin Clève auxilia:

No direito brasileiro, por exemplo, o quadro material vinculante do conteúdo da lei pode ser localizado pela leitura do Preâmbulo, dos Princípios Fundamentais (entre os quais o que estabelece que a República tem como fundamentos a cidadania, a dignidade de pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político), inclusive dos objetivos fundamentais (art. 3º: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação) e, igualmente, do Título II, dedicado aos direitos e garantias fundamentais.²⁶

Impende observar, portanto, não significa admitir que a lei esteja reduzida a uma fórmula vazia apta a transportar qualquer ou mesmo o pior conteúdo²⁷; sob pena da mesma ser considerada inconstitucional, por desrespeito a regra da supremacia da Constituição, bem como aos princípios da reserva legal.²⁸

Caio Tácito afirma que “a lei contrária à Constituição ou violadora de direitos e liberdades é anulada e destituída de eficácia.(...) Não há em suma, leis

²⁴ CLÈVE, C. M.. **Atividade legislativa do poder executivo**. Op. Cit., p. 72.

²⁵ SERRANO, P.E.A. P. **O desvio de Poder na Função legislativa**, São Paulo: Editora FTD, 1997 p.15.

²⁶ CLÈVE, C. M. **Atividade legislativa do poder executivo**. Op. Cit., p. 73.

²⁷ Op. cit., p. 73

²⁸ Comentando o papel do legislador diz que: “O processo político não é um processo liberto da Constituição; ele formula pontos de vistas, provoca e impulsiona desenvolvimentos que, depois, se revelam importantes da perspectiva constitucional, quando, por exemplo, o juiz constitucional reconhece que é missão do legislador, no âmbito das alternativas compatíveis com a Constituição, atuar desta ou daquela forma.” (HARBELE, P. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997. Original alemão p. 27).

ilegais, maculadas de vício de forma ou de conteúdo. A elas se opõe a manifestação judicial, vedadas indevidas restrições ao direito ou à liberdade”²⁹.

Claro é o âmbito material da lei ordinária na Constituição, a primeira vista, seria qualquer matéria, mas há as limitações decorrentes das competências privativas, por exemplo. Há certas matérias imunes aos poderes da lei, decorrente do princípio da separação dos poderes.

Assim, lhe são vedadas: as reservadas à lei complementar, as de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF), as privativas do Senado (art. 52) e da Câmara dos Deputados (art.51) que são disciplinadas por decretos legislativos e resoluções, excluem a sanção do Presidente da República.

Por outro lado, como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “há um domínio reservado à lei” que a Constituição estabelece nitidamente as matérias a reservadas à lei ordinária nos casos os art. 68 §1º, I, II e III, onde não pode haver delegação, e por extensão o art. 150, I, no tocante a matéria tributária.³⁰

ordinária viole os requisitos previstos na lei complementar será considerada inválida, por inconstitucionalidade reflexa.³¹

Constata-se então que, primeiramente, que matérias reservadas à lei complementar não podem ser disciplinadas por lei ordinária, e por esta razão, lei ordinária não pode modificar lei complementar.³²

Ora, se o legislador só pode atuar diante das competências estipuladas e determinadas pela Constituição, o que não for matéria de lei complementar será de lei ordinária toda vez que esta primeira não vier expressa. Tal afirmação vale entre as espécies legislativas: lei complementar e lei ordinária. É importante

²⁹ TÁCITO, C. **Temas de Direito Público**. Op. cit., p. 487.

³⁰ FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. Op. cit., p. 205.

³¹ SEHN, S. A lei complementar no sistema de fontes do direito tributário. **Dialética**. Op. cit., 127.

³² Ronaldo Poletti, comenta essa questão de forma ampla, levando em conta a jurisprudência existente, concluindo que: “A solução está na tese da inconstitucionalidade, embora isso deva ser explicado. Se uma lei ordinária dispõe contrariamente a uma lei complementar deve ser declarada inconstitucional, (...) mais, se uma lei complementar trata de assunto que a Lei Maior atribui à lei ordinária, não está claro seja matéria ordinária transforma-se em matéria de lei complementar, e, por consequência, em norma constitucional na sua substância”.(POLETTI, R. R. de B. **Controle da constitucionalidade das leis**. Op. cit., p. 190).

ressaltar que no sistema constitucional, não há qualquer exceção quanto ao que acabamos de afirmar.

Matéria de lei complementar estabelecida na Constituição Federal deve ser, obrigatoriamente, matéria de lei complementar no plano dos entes federados, ou seja, no âmbito estadual, conforme o art. 146 CF e seguintes. Deve estar explicitamente requisitada pelas Constituições Estaduais conforme a natureza jurídica própria desta espécie legislativa. Nos demais casos, só será matéria de lei complementar, no âmbito estadual, quando assim estiver devidamente requisitada.

3. LEI ORDINÁRIA

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, lei ordinária é o ato legislativo típico; é um ato normativo primário, e via de regra, edita normas gerais e abstratas, motivo porque, na lição usual é conceituada em função da generalidade e abstração. “Não raro, porém edita normas particulares caso em que a doutrina tradicional a designa por lei formal, para sublinhar que lei propriamente dita só é aquela a que tem matéria de lei, por isso chamada ‘Lei Material’”.³³

Já Yves Gandra Martins estabelece que as leis ordinárias constituem-se no veículo legislativo corrente de conformação jurídica do País. Exteriorizam os princípios constitucionais e as normas gerais da lei complementar, nos campos de sua particular atuação. De rigor, é o principal veículo legislativo de execução da ordem jurídica, é o típico de instrumento de direito positivo, que todavia, pode vincular normas de direito natural, como por exemplo, o direito à vida³⁴.

No dizer de Orlando Soares as “leis ordinárias são aquelas de natureza comum, que regulam as relações jurídicas, de ordem privada ou interna, que envolvem a comunidade social, de maneira abrangente”.³⁵

³³ FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. Op. cit., p. 204.

³⁴ GRANDA MATINS, Y., BASTOS, C.R. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil** promulgada em 05.10.1988. São Paulo: Saraiva. 1995 tomo I. vol. 4 p 299 e ss

³⁵ SOARES, O. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05.10.1988. 11.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 398.

Dessa forma ao conceituar a lei ordinária, está se delimitando a própria lei que passou por várias transformações no decorrer do tempo, sendo que a sua tradução é a lei ordinária, motivo pelo qual é comumente chamada de ordinária.

Como usualmente utilizado, lançamos mão do conceito de Nelson de Sousa Sampaio³⁶ que define lei ordinária por exclusão, onde “toda lei que não trouxer o título de complementar é ordinária”. E vai mais longe, dizendo que:

Embora o art. 59 da Constituição Federal, ao catalogar os atos legislativos, fale em leis ordinárias, o adjetivo é empregado pela necessidade de distinguir entre essa variedade e as leis complementares e leis delegadas. Fora daí o qualificativo das leis ordinárias só aparece no art. 69, que se refere ao processo de votação das leis complementares. Na prática, a lei ordinária será denominada simplesmente lei, isto é, sem adjetivação.³⁷

Jorge Miranda, diz que: “A lei ordinária caracteriza-se como ato da função legislativa, ato normativo da função política subordinada à Constituição, sendo lei em sentido formal contendo as principais especificações típicas da atividade parlamentar”.³⁸

José Afonso da Silva ensina:

(...) A palavra lei, para a realização plena do princípio da legalidade, se aplica, em rigor técnico, à lei formal, isto é, ao ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado de conformidade com o processo legislativo previsto na constituição (arts. 59 a 69). Há, porém, casos em que a referência à lei na Constituição, quer satisfazer tão-só as exigências do princípio da legalidade, que para atender a hipótese de reserva (infra), não exclui a possibilidade de que a matéria seja regulada por um “ato equiparado”, e ato equiparado à lei formal, no sistema constitucional brasileiro atual, serão apenas a lei delegada (art.68) e as medidas provisórias, convertidas em lei (art.62), as quais, contudo, só podem substituir a lei formal em relação àquelas matérias estritamente indicadas nos dispositivos referidos.³⁹

Dessa maneira, Clèmerson Merlin Clève conclui que a atividade legislativa não se confunde com a mera atividade de execução da Constituição, o legislador deve atuar com liberdade, observados os princípios materiais constantes na Constituição, sem poder, no entanto, ultrapassar os limites ali estipulados pelo

³⁶ SAMPAIO, N. de S. **O processo legislativo**. Op. cit., p.72.

³⁷ Op. cit., p.72.

³⁸ MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. Op. cit., 122.

³⁹ SILVA, J A da. **Curso de direito constitucional positivo**. Op. cit.,p. 424.

constituinte, isso porque exerce uma atividade de criação, característica essencial de um parlamento.⁴⁰

A margem de liberdade de escolha política oferecida pela Constituição ao legislador – para a ponderação quanto à conveniência e oportunidade do conteúdo prescritivo da norma legislativa – implica a possibilidade de eleição de fins e estes serão trabalhados através da criação.⁴¹

A assertiva de Clèmerson Merlin Clève auxilia:

No direito brasileiro, por exemplo, o quadro material vinculante do conteúdo da lei pode ser localizado pela leitura do Preâmbulo, dos Princípios Fundamentais (entre os quais o que estabelece que a República tem como fundamentos a cidadania, a dignidade de pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político), inclusive dos objetivos fundamentais (art. 3º: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação) e, igualmente, do Título II, dedicado aos direitos e garantias fundamentais.⁴²

Impende observar, portanto, não significa admitir que a lei esteja reduzida a uma fórmula vazia apta a transportar qualquer ou mesmo o pior conteúdo⁴³; sob pena da mesma ser considerada inconstitucional, por desrespeito a regra da supremacia da Constituição, bem como aos princípios da reserva legal.⁴⁴

Caio Tácito afirma que “a lei contrária à Constituição ou violadora de direitos e liberdades é anulada e destituída de eficácia.(...) Não há em suma, leis ilegais, maculadas de vício de forma ou de conteúdo. A elas se opõe a manifestação judicial, vedadas indevidas restrições ao direito ou à liberdade”⁴⁵.

⁴⁰ CLÈVE, C. M.. **Atividade legislativa do poder executivo**. Op. Cit., p. 72.

⁴¹ SERRANO, P.E.A. P. **O desvio de Poder na Função legislativa**, São Paulo: Editora FTD, 1997 p.15.

⁴² CLÈVE, C. M. **Atividade legislativa do poder executivo**. Op. Cit., p. 73.

⁴³ Op. cit., p. 73

⁴⁴ Comentando o papel do legislador diz que: “O processo político não é um processo liberto da Constituição; ele formula pontos de vistas, provoca e impulsiona desenvolvimentos que, depois, se revelam importantes da perspectiva constitucional, quando, por exemplo, o juiz constitucional reconhece que é missão do legislador, no âmbito das alternativas compatíveis com a Constituição, atuar desta ou daquela forma.” (HARBELE, P. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997. Original alemão p. 27).

⁴⁵ TÁCITO, C. **Temas de Direito Público**. Op. cit., p. 487.

Claro é o âmbito material da lei ordinária na Constituição, a primeira vista, seria qualquer matéria, mas há as limitações decorrentes das competências privativas, por exemplo. Há certas matérias imunes aos poderes da lei, decorrente do princípio da separação dos poderes.

Assim, lhe são vedadas: as reservadas à lei complementar, as de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF), as privativas do Senado (art. 52) e da Câmara dos Deputados (art.51) que são disciplinadas por decretos legislativos e resoluções, excluem a sanção do Presidente da República.

Por outro lado, como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “há um domínio reservado à lei” que a Constituição estabelece nitidamente as matérias a reservadas à lei ordinária nos casos os art. 68 §1º, I, II e III, onde não pode haver delegação, e por extensão o art. 150, I, no tocante a matéria tributária.⁴⁶

4. LEI DELEGADA

Inscritas no art. 68, as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

Antes de tudo, cabe lembrar que “segue Constituição Brasileira, em linhas gerais, a tendência apontada nos sistemas constitucionais contemporâneos, procurando circunscrever a delegação legislativa a condicionamentos de forma e limitações materiais e temporais”.⁴⁷

É uma exceção solicitada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, e cabe ao Congresso Nacional anuir ou não, sendo sua decisão eminentemente política.

Objeto de delegação, não serão atos de competência exclusiva do Congresso Nacional os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, matéria reservada à lei complementar, nem legislação sobre outras matérias de interesse e competência organizacionais, tais como do Poder Judiciário e Ministério Público, os planos orçamentários (planos plurianuais,

⁴⁶ FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. Op. cit., p. 205.

⁴⁷ FERRAZ, A C. da C. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.p.126.

diretrizes orçamentárias e orçamentos), quanto à questão da nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais.

Assim, leis delegadas estão restritas às matérias que não tratem de direitos fundamentais, da organização dos poderes e de planos orçamentários, entre outros, pois delegar significa autorizar alguém a exercer temporariamente e limitadamente a função legiferante. Motivo pelo qual não pode se conceber que o poder legislativo 'abra mão' da função que o constituinte lhe outorgou a qualquer outro poder.

O que ocorre é que, no caso de determinadas matérias, excluídas aquelas que a própria Constituição impede, cabe ao legislativo 'abrir mão' de parte de sua função ao delegar sob condições estabelecidas através de resolução, autorizar ao executivo a iniciativa de propor projeto de lei que originalmente não seria de sua competência.

O art. 60 da Constituição também trata de matérias que não podem ser delegadas, pois são as chamadas cláusulas pétreas que o poder constituinte originário assim determinou.

O seu processo legislativo será diferenciado em seu trâmite já que uma resolução autorizadora determinará a forma, o prazo e os princípios do próprio ato de delegação, sendo condicionamentos a serem cumpridos, como esclarece Anna Cândida da Cunha Ferraz:

Os condicionamentos fixados no documento constitucional são condições de validade, tanto do ato de delegação, quanto da lei delegada. A inobservância de qualquer deles eiva o ato de inconstitucionalidade. Para registrar, se o Presidente da República, não tiver solicitado expressamente a delegação, se a delegação não for veiculada mediante resolução, se a delegação for feita a Ministro de Estado, o ato delegante será inconstitucional e, por força de consequência, se promulgada a lei delegada, esta também será inconstitucional⁴⁸.

Cabe ressaltar que a delegação pode ser desfeita, pode ser aprovada lei ordinária com a matéria da delegação antes do seu termo final.

⁴⁸ FERRAZ, A C. da C. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.p.130.

Por tais características que diferem a lei delegada da lei ordinária, além do próprio processo legislativo e do fato de não ser elaborada pelo legislador, ao final terá numeração distinta.

5. MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória, um instrumento característico do regime parlamentar, principalmente no modelo italiano, encontra-se de forma errônea no nosso sistema presidencialista, uma vez que a autoridade que o expediu não responde por tal ato, diferentemente de onde foi espelhado.⁴⁹

A Constituição Federal ao instituir medida provisória como espécie legislativa, estabelece em que condições devem a sua existência, completamente diferenciada das demais espécies.

Primeiro não basta só ter competência constitucional (art. 62 CF): terá de ter como requisito relevância e urgência, bem como prazo de duração de 60 dias a partir da sua edição (EC n. 32/01). Terá força de lei durante o período em que está vigorando, mas somente isso, pois caso não for aprovada pelo Legislativo, o Congresso Nacional deverá normalizar os efeitos causados durante o período em que figurou como tal, pois ele perderá a eficácia desde a edição (art. 62, § 3º).

Sendo assim, são espécies normativas de natureza infraconstitucional dotadas de força e eficácia legais.⁵⁰

Após, convertida em lei, isto é, aprovada pelo Congresso Nacional com trâmite também diferenciado, será lei de conversão recebendo numeração própria.

A edição da medida provisória que trata de assunto que já consta em lei paralisa temporariamente a eficácia da referida lei através de revogação, mas somente até apreciação da medida provisória em vigor, que se rejeitada, a lei se encontrará restaurada.

⁴⁹ Para um estudo mais aprofundado, recomenda-se a leitura da obra: **Medidas provisórias**. 2. ed. ver. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, Clèmerson Merlin Clève.

⁵⁰ MORAES, A de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 1123.

A limitação material para a edição de medidas provisórias (E.C. 32/01) será a mesma existente em relação à lei delegada, ou seja, pelos motivos expostos quando tratamos do assunto se aplica o mesmo raciocínio. A única diferença ressaltada recairá sempre sobre matéria tributária. Como no caso daquela espécie, há divisões na doutrina.

Há impossibilidade de matéria de lei complementar ser editada por medida provisória, pelos motivos e especificações constitucionais analisados quando tratamos dessa espécie legislativa.

6. DECRETO LEGISLATIVO

Ato com força de lei ordinária e de exercício compete exclusivamente ao Congresso Nacional, conforme art. 49 CF, o decreto legislativo independe de sanção presidencial.

Basicamente, decreto legislativo, é aquele que irá tratar de tratados, acordos ou atos internacionais que acarretam encargos ou compromissos para erário e patrimônio nacional.

Em alguns casos, contudo, pode ocorrer mensagem presidencial como, por exemplo, declaração de guerra, sendo que o ato final acaba por se tornar decreto legislativo.

É por meio desta espécie legislativa, também, que as situações causadas por advento de uma medida provisória que não prosperou, isto é, que não foi convertida em lei, que o Congresso Nacional terá de regulamentar.

7. RESOLUÇÃO

Como Sproesser observa “há, em nosso ordenamento jurídico, dois tipos de resoluções legislativas, que se distingue pelos efeitos que produzem, internos ou externos. À que produz efeitos internos são resolução legislativa típica, enquanto que as outras são as resoluções legislativas atípicas”.⁵¹

⁵¹ SPROESSER, A. K. **Direito parlamentar**: processo legislativo p. 78.

Sendo assim, resoluções podem ser atos administrativos ou de outra natureza, aprovados pela Câmara, Senado ou do Congresso Nacional.

Quando se refere a ato administrativo, será aquela que irá tratar, dentro de legislativo, de sua organização, de seu regimento interno e de sua estrutura administrativa, criando comissões parlamentares de inquérito, etc.

Assim, a resolução legislativa atípica de efeito externo pode ser aquela que trata da suspensão da execução e da lei declarada inconstitucional; autoriza operações externas de natureza financeira; fixa limites para dívida da União e dos entes federados e, por fim, fixa alíquotas de impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal.

Finalmente, não possui qualquer relação com a lei ordinária, nem pela essência da sua matéria, nem pelo processo legislativo adotado e, como tal, não pode ser sancionada pelo Presidente, sendo imunes ao veto.

(*) Profa. PATRÍCIA ROSSET

Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, Subárea Direito Constitucional; Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC; Membro fundador da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas – ABCD, Membro do Instituto Ibero Americano de Derecho Constitucional - IIDC; Membro do Instituto Jurídico Interdisciplinar da Universidade do Porto – IJI - Portugal; Membro associado do Instituto Brasileiro do Direito Constitucional - IBDC; Membro associado do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA; Assessora Jurídica da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo desde 1982, atualmente como Chefe de Gabinete da Liderança do PTB; Professora da Pós-Graduação em Direito da Universidade Candido Mendes – CPGD – UCAM; Professora do Instituto Legislativo Paulista - ILP; Professora da Escola Superior de Direito Constitucional – ESDC; Membro Efetivo da Comissão de Acompanhamento Legislativo da OAB, Secção de São Paulo, Professora, Consultora, Advogada.