

ESPÉCIES NORMATIVAS

Quais tipos de lei que existem no Brasil? Quais são seus objetivos, ou seja, para que servem estas leis?

LEIS ORDINÁRIAS E COMPLEMENTARES.

São muito parecidas, o que as diferencia é o fato que a lei complementar só é necessária quando a Constituição expressamente solicitar. Só vai haver a necessidade de lei complementar quando a Constituição pedir expressamente a lei complementar. Por exemplo, o art. 143 da CF, trata do serviço militar obrigatório. Este artigo diz que o serviço militar é obrigatório nos termos da lei, então, estamos diante de uma norma com eficácia limitada que, portanto, depende de regulamentação, depende de lei. A lei que vai regulamentar esta situação é a lei ordinária, porque a Constituição não pediu nenhum tipo específico de lei, não falou qual lei. Então para regulamentar este artigo, deve-se fazer, a lei mais comum, a lei ordinária. Então, aqui, conseguimos determinar a principal diferença entre a lei ordinária e a complementar, a diferença mais comum. Sempre quando for necessária a edição de uma Lei Complementar a Constituição dirá expressamente para tal matéria será regulamentada por lei complementar, para todo o resto, se pedir apenas lei, será a ordinária, a mais comum.

Se você tiver paciência poderá contar quantas vezes a Constituição determina a necessidade da edição de uma Lei Complementar. Assim, a primeira diferença entre Lei Ordinária e Lei Complementar é a matéria. A matéria da Lei Complementar está expressamente apontada na Constituição, o resto da matéria de Lei Ordinária é residual.

A segunda diferença é o quórum, pois, a Lei Ordinária é aprovada por maioria simples, enquanto a lei complementar é aprovada por maioria absoluta. Então, o quórum da Lei Complementar é mais alto do que a da Lei Ordinária, enquanto o processo legislativo é o mesmo, o jeito de fazer a lei é igual, semelhante.

Questão importante, e, aberta na doutrina, é se há hierarquia entre estas duas espécies normativas.

O que é hierarquia? Há hierarquia quando uma norma busca seu fundamento de validade na outra. Por exemplo, todas as normas buscam seu fundamento de validade na Constituição. As normas só têm validade se elas cumprirem a Constituição. Então a gente saber se há hierarquia entre a Lei Ordinária e a Lei Complementar, depende se a

Lei Ordinária se submete ou não a Lei Complementar. Parte da doutrina entende que sim, reconhece que Lei Ordinária é hierarquicamente inferior a Lei Complementar. Há uma análise formal, devido principalmente ao quórum especial de aprovação da Lei Complementar, a maior dificuldade de aprovação levaria a uma hierarquia. Também, há algumas hipóteses na Constituição que a Lei Ordinária se submete a Complementar, como é o caso do artigo 59, parágrafo único da Constituição, este determina como as leis devem ser escritas, ou seja, sobre sua redação. Este artigo determina que uma Lei Complementar, regulará sobre a redação e elaboração das leis. Outro exemplo é o do art. 22, parágrafo único da Constituição, no qual há possibilidade da delegação de poderes de competência legislativa privativa da União para os Estados, por meio de Lei Complementar. O exercício pelo Estado é feito por meio de Lei Ordinária.

Por outro lado, parte da doutrina, entende que não há hierarquia entre estas espécies normativas. Tal compreensão deve-se ao fato de a principal diferença entre a Lei Complementar e a Ordinária é a matéria. A Complementar trata de algumas matérias, enquanto a Ordinária de outras, elas não se cruzam, a não ser naquelas hipóteses que a Constituição expressamente determine que se cruzem.

EMENDA CONSTITUCIONAL

Para que serve a emenda constitucional? Qual seu objetivo?

A Emenda Constitucional é a mais poderosa de todas as normas, pois, seu objetivo é mudar a Constituição, alterar a Constituição. A Emenda Constitucional pode acrescentar alguma norma ao texto constitucional, revogar alguma norma, ou, alterar. Mas em síntese o objetivo da Emenda Constitucional é alterar o texto constitucional.

A elaboração da Emenda Constitucional, conforme a doutrina envolve o exercício do poder constituinte. De um poder constituinte específico que é o poder constituinte derivado. Quando a gente estuda emenda constitucional, surge à questão, a emenda pode mudar toda a Constituição? A resposta é negativa, pois há pedaços e momentos que a Constituição não pode ser modificada, pois, há limites para as Emendas Constitucionais. Os limites positivados, ou seja, explícitos na Constituição são de três espécies: A primeira são os limites materiais, a segunda os circunstanciais e a terceira são os limites procedimentais.

Os limites materiais são as matérias que não podem sofrer supressão, pois, a Constituição estabelece que algumas matérias que não podem ser suprimidas do texto,

devem manter o mesmo conteúdo normativo. Estes limites materiais compõem um rol assentado no art. 60, parágrafo 4º da Constituição Federal. Estas são as chamadas cláusulas pétreas, são limites constitucionais à alteração da Constituição. São limites em matérias que não podem sofrer supressão. Quatro são as cláusulas pétreas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; separação de poderes; e, os direitos e garantias individuais.

O art. 60 parágrafo 4º que prevê as cláusulas pétreas afirma que não será objeto de deliberação a emenda a Constituição com proposta de abolir as matérias citadas acima. Não será objeto de deliberação, significa que o constituinte impede a discussão da hipótese que venha a abolir estas matérias. O ato que coloca em discussão uma alteração de cláusula pétrea é inconstitucional. Se a emenda entrar em discussão a emenda pode ser, obstada, por Mandado de Segurança, impetrado por parlamentar junto ao STF (Superior Tribunal Federal).

A segunda parte afirma que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir, o que se pretende com isso? O objetivo da cláusula pétrea é impedir emenda, tendente a aboli-las. Então pode haver emendas referentes a estas matérias, desde que, não busquem as suas respectivas abolições. Pode haver Emenda Constitucional referente à matéria de direitos fundamentais, quando não busque aboli-los. Os parlamentares podem até mesmo criar um novo direito fundamental por emenda. A extensão das cláusulas pétreas é esta.

Então, analisar-se-á cada uma das cláusulas pétreas. A primeira é a forma federativa de estado. Esta forma se opõe ao estado unitário. A forma federativa de estado tem duas características básicas: a descentralização do poder e a autonomia do ente federativo. O poder federativo é pulverizado nos entes federativos, não há um ente federativo mais poderoso que o outro, não há submissão de um ente para com o outro. Os entes federativos são a União, os Estados e os Municípios. Enquanto em um estado unitário o poder é centralizado, exercido de uma forma verticalizada, por um único ente.

A segunda cláusula pétrea é o voto direto, secreto, universal e periódico. O voto secreto direto é do eleitor no candidato, não há intermediário. Aqui no Brasil o voto é direto. Há países que adotam o sistema indireto, mas há a democracia, como é o caso dos Estados Unidos. O voto direto não necessariamente leva a democracia. No Brasil há a hipótese de voto indireto no caso de dupla vacância nos dois últimos anos do mandato presidencial. Nesta situação o congresso nacional convoca eleições indiretas em trinta dias.

O voto secreto é o sigilo do voto, ninguém sabe em qual candidato cada eleitor votou.

A universalidade do voto está ligada a aptidão de todos poderem votar, o rico, o pobre, o homem, a mulher, o alfabetizado e o analfabeto, enfim, todos têm esta aptidão genérica para exercer o poder de voto.

A periodicidade do voto também é cláusula pétrea, deve haver eleições de tempos em tempos, o difícil é definir o limite da periodicidade.

A terceira cláusula pétrea é a separação de poderes. O que exatamente é a separação de poderes? Ela pretende que seja preservada a entidade funcional entre os poderes. É manter o Legislativo legislando, o Executivo administrando e o Judiciário julgando. Evitar a atribuição da função de um poder para o outro. Existem as funções atípicas dos poderes constituídos, estas, foram estabelecidas, pelo poder constituinte, originário, enquanto nós estamos analisando o poder da emenda constitucional, ou seja, o poder do poder constituinte derivado. A Emenda Constitucional não pode estabelecer função atípica para os poderes constituídos.

Por último são cláusulas pétreas os direitos e garantias individuais que estão elencados no artigo 5º da Constituição Federal. Não podem sofrer supressão por emenda constitucional, o rol de direitos e garantias individuais só pode ser aumentado.

Os limites circunstanciais também impedem a modificação da Constituição, estas estão no art. 60 parágrafo 1º da Constituição Federal. São três os momentos, as circunstâncias nas quais é proibido fazer emenda a Constituição: o Estado de Sítio (art. 137, CF), o Estado de Defesa (art.136, CF) e a Intervenção Federal (art. 34, CF). O constituinte entendeu que diante destas circunstâncias o Estado está tenso, está nervoso e poderá fazer bobagem se mudar a Constituição.

Sobram os limites procedimentais, que são obstáculos para a modificação constitucional, são pedras para esta modificação. O próprio fato, da Constituição, ser rígida, por si só já é um limite procedimental. No artigo 60 parágrafo 5º há um limite procedimental explícito, que a emenda rejeitada só pode ser alterada na sessão legislativa seguinte, não há exceção.

As diferenças da emenda a Constituição no processo legislativo: A iniciativa da Emenda Constitucional é muito mais restrita do que para a proposta do projeto de lei. A iniciativa de Emenda Constitucional está disciplinada no artigo 60, incisos I, II e III da Constituição Federal. Só podem propor Emenda Constitucional quatro órgãos: o Presidente da República, 1/3 da Câmara de Deputados, 1/3 do Senado Federal e mais da

metade das Assembléias Legislativas. A iniciativa para emenda é muito mais restrita do que para o projeto de lei.

O quórum da emenda é muito mais alto do que o de projeto de Lei Ordinário e Complementar. O quórum de Emenda Constitucional é de 3/5 dos integrantes das casas do Congresso Nacional. E, mais, a emenda é submetida à votação em dois turnos em cada casa, na iniciadora e na revisora.

Esta dificuldade para a modificação da Constituição define nossa carta magna como rígida.

Conseguindo o quórum e a aprovação nas duas casas em dois turnos a Emenda Constitucional não vai para a sanção ou veto do presidente. Não existe esta fase no processo legislativo da emenda constitucional. Mas há promulgação, porém, a Emenda é promulgada pelas Mesas Diretoras da Câmara de Deputados e do Senado Federal. Depois há a publicação.

MEDIDA PROVISÓRIA

É uma norma feita pelo Presidente da República, depois tem que ser aprovada pelo Congresso Nacional, mas é elaborada pelo **Presidente da República**.

A medida provisória envolve exercício de função legislativa pelo poder executivo. É uma **função atípica** do poder executivo.

A medida provisória existe na maioria dos países, em alguns lugares com acento constitucional, em outros sem esta previsão constitucional. É um **instrumento mais ágil** para o executivo efetivar uma nova norma legislativa. Em algumas situações excepcionais ela é necessária, o problema existe quando há o abuso da edição de Medidas Provisórias.

A medida provisória é uma espécie normativa editada pelo presidente da república para regulamentar matéria **relevante e urgente**, que produz **força de lei e vigência provisória** de sessenta dias.

Um governador pode editar medida provisória deste haja a previsão na **Constituição estadual**.

A medida provisória deve ter relevância e urgência, medida provisória sem estes requisitos não podem persistir. A medida provisória não é lei, mas tem força de lei com vigência provisória de sessenta dias. Que pode ser **prorrogado uma vez** por mais

sessenta dias. Então o prazo máximo de vigência de uma medida provisória seria de sessenta dias mais este prazo não é contado durante o recesso parlamentar.

A questão da relevância e urgência é **muito subjetiva**, é um conceito muito **abstrato**. Tirando questões extremas ficamos numa zona cinzenta. Quem analisa a relevância e urgência é analisado pelo presidente e depois o congresso com a votação, ou o STF, quando uma medida provisória é evidentemente não relevante e urgente.

Quando o Presidente edita a medida provisória ela vira lei pelo prazo de sessenta dias, esse prazo pode ser prorrogado, uma vez, por sessenta dias. O prazo máximo seria cento e vinte e dias, mas quando há o **recesso parlamentar** este prazo não é contado. Se sob a vigência desta emenda parlamentar inicia o recesso parlamentar o prazo é suspenso e recomeça sua contagem após o fim do recesso parlamentar.

A medida provisória tem seu prazo prorrogado quando ela não for votada em sessenta dias, pois ela tem seu prazo de **validade automaticamente prorrogado** por mais sessenta dias.

O processo legislativo das medidas provisórias tem suas particularidades. Se o presidente emitir uma medida provisória ela vai **imediatamente para o congresso nacional**.

A votação é realizada em três etapas: Parecer da comissão mista, votação na Câmara de Deputados e votação no Senado Federal.

Há a formação de uma **comissão mista** entre deputados e senadores, para emitir um parecer sobre a medida provisória. Neste parecer será analisada a presença dos **requisitos subjetivos**, ou seja, a relevância e urgência. Segundo, vai analisar a constitucionalidade da medida provisória, a medida provisória não passa pela CCJ, pois quem a analisa esta **constitucionalidade** é a comissão mista. Terceiro, os **aspectos financeiros** da medida provisória. A comissão mista tem quatorze dias para emitir um parecer.

Após esta primeira etapa a Medida provisória vai ser votada na câmara de deputados. Se a Câmara aprovar, a Medida Provisória, a mesma será remetida ao Senado Feral para haver a votação também nesta casa. Cada uma destas etapas tem o prazo de quatorze dias. Se o Senado alterar a medida provisória a mesma volta para Câmara votá-la no prazo de três dias. Se a medida provisória **não for votada** pelo Congresso Nacional no prazo de **quarenta e cinco dias** acontece o fato do **trancamento de pauta**. É o sobrestamento de todas as deliberações do Congresso Nacional, não pode aprovar nada mais enquanto a medida provisória não for votada

(discussão). Ela tranca a pauta da casa na qual está tramitando. Ela entra no regime de urgência.

Quais são as **consequências** da votação da medida provisória. Quando a medida provisória é **aprovada sem alterações**, ela **vira lei**. Agora, se ela for **rejeitada**, todos os **efeitos** da medida provisória são **cessados**, ele **perde a eficácia imediatamente**, e, também, perde eficácia de **forma retroativa**. É como se ela nunca tivesse existido. A Constituição determina isso, mas a Medida Provisória teve efeito por um tempo.

Se a Medida Provisória é rejeitada o Congresso Nacional tem que expedir um **decreto legislativo** para **regulamentar o período** que a Medida Provisória rejeitada teve eficácia. As relações solidificadas, estabelecida em razão da vigência da Medida Provisória este período deve ser regulamentado por decreto legislativo no prazo de **sessenta dias**. Quem vai definir a situação jurídica do período em que a Medida Provisória teve vigência é decreto legislativo expedido pelo Congresso Nacional.

Então, se o congresso aprovar a Medida Provisória ela vira lei. Se o congresso rejeitar a Medida Provisória, ela perde eficácia imediata de forma retroativa, e o, congresso tem que editar um decreto legislativo no prazo de sessenta dias, a contar da rejeição. Se o **decreto legislativo não for expedido neste prazo, são mantidos os efeitos da medida provisória no período que teve eficácia**.

A terceira situação é quando a Medida Provisória **não é votada nos cento e vinte dias**, esta equivale à **rejeição tácita**.

A última hipótese é a aprovação da Medida Provisória com alteração. Para haver alteração e preservar o rito da Medida Provisória deve haver um encaminhamento para **um projeto de Lei de conversão**. Este projeto é apto a **alterar a medida provisória durante a sua vigência**. Ele pode ser proposto em qualquer momento da vigência da Medida Provisória, pela comissão mista, pela Câmara ou pelo Senado. Quando o Congresso altera a medida provisória ele também expede um decreto legislativo para disciplinar o período que a medida provisória teve eficácia.

Sistematizando, uma MP aprovada pelo Congresso Nacional vira lei, uma MP rejeitada ou não votada em cento e vinte e dias, perde eficácia de forma retroativa, e o congresso tem que expedir um decreto legislativo para regulamentar o período em que a MP teve eficácia, e, quando uma MP é alterada pelo congresso nacional deve ser feita através da expedição de um projeto de Lei de Conversão, e também há a expedição de um decreto legislativo para regulamentar o período em que a MP teve eficácia.

Quem sanciona e veta as Medidas Provisórias? Primeira hipótese, a MP é aprovada sem alteração, não existe sanção, pois foi aprovado exatamente o que o presidente apresentou, então, MP aprovada sem alteração não é submetida à sanção ou veto, **quem promulga é o presidente do Congresso Nacional**. Segunda hipótese, MP rejeitada ou não votada em cento e vinte e dias, neste caso há expedição de um decreto legislativo. A quarta hipótese é quando há alteração da MP, nesta situação há a necessidade de um **projeto de conversão**, que é um projeto de lei, então é submetido a **sanção ou veto pelo presidente da república**, acontece a mesma situação que nós estudamos nos projetos de leis normais.

Então veja, aprovação sem alteração não há sanção ou veto e quem promulga é o presidente do congresso. Aprovação com alteração há sanção ou veto e quem promulga a Projeto de Lei de Conversão é o presidente da república.

O presidente não pode expedir Medida Provisória sobre qualquer assunto, existem matérias previstas no artigo 62 parágrafo primeiro da Constituição Federal:

É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Também há uma restrição no artigo 246 de caráter temporal das Medidas Provisórias.

Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive.

A idéia é a seguinte, as matérias que foram alteradas por emenda entre 1º de janeiro de 1995 a 11 de setembro de 2001, estas matérias não podem ser regulamentadas por MP, tudo o que for alterado por emenda neste período não pode ser regulamentado

por MP. O que foi alterado antes e depois deste período pode ser regulamentado por MP.

Lei Delegada

Feita pelo Presidente da República mediante delegação, ele pede para o Congresso Nacional, mediante autorização. O presidente expede esta lei. A existência da Medida Provisória, praticamente matou a Lei Delegada.

Decreto Legislativo

É a espécie normativa que vincula as competências do Congresso Nacional. Para os assuntos de competência do Congresso Nacional. Um exemplo de Decreto Legislativo é o que ratifica tratados internacionais. Vincula competências do Congresso Nacional. Não é submetido à sanção ou veto e é promulgado pelo presidente do Congresso.

Resolução

É espécie normativa que vincula as competências do Congresso da Câmara ou do Senado. Eles falam por resolução. A matéria da resolução é residual. O que não for definido como matéria de decreto legislativo é regulamentada por resolução. Não há sanção ou veto, é promulgada pelos presidentes das casas do Congresso Nacional. Existem quatro espécies de resolução: administrativa (aprovação de um ministro do supremo), tributárias (fixa alíquotas tributárias), delegativa (autoriza o presidente expedir leis delegadas), coparticipativa (suspende lei declarada inconstitucional pelo STF).

FÍGARO, André. Espécies normativas. Saber Direito. TV Justiça.