

### 9.3 Leis Delegadas

As leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, que solicitará a competente delegação ao Congresso Nacional.

Como tiram sua validade da Constituição, dizemos que é ato normativo primário. Porém não pode cuidar de qualquer matéria.

A matéria vedada à medida provisória coincide com a que é proibida à lei delegada. Essa coincidência não é absoluta, pois há proibições que se aplicam somente à MP (ex.: expor sobre seqüestro de bens), bem assim vedações que somente foram impostas à lei delegada (ex.: dispor sobre direitos individuais).

A delegação legislativa opera-se por meio de resolução do Congresso Nacional. Essa delegação deverá ser limitada, especificando a resolução o conteúdo e os termos para o seu exercício. Será flagrantemente inconstitucional um ato de delegação genérico, vago, impreciso, que passe ao Presidente da República um verdadeiro “cheque em branco” em termos de competência legislativa.

A resolução não pode ser validamente substituída, em tema de delegação legislativa, por lei comum, pois o processo legislativo de formação desta não se ajusta à disciplina ritual fixada pelo art. 68 da CF.

O processo de elaboração de lei delegada é desencadeado por meio da solicitação de autorização do Presidente da República ao Congresso Nacional para a edição de lei sobre determinada matéria.

Efetivada a solicitação pelo Chefe do Executivo, o Congresso Nacional a examinará e, sendo aprovada, terá a forma de resolução, que especificará o conteúdo e os termos para o exercício da delegação concedida.

A delegação poderá ser típica e atípica.

A delegação típica (que é a regra, presumível nesse tipo de ato), o Congresso Nacional concede os plenos poderes para que o Presidente da República elabore, promulgue e publique a lei delegada, sem participação ulterior do Legislativo. Pois o Presidente da República elaborará, promulgará, publicará a lei delegada.

Entretanto, a resolução poderá determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, caso em que teremos a denominada delegação atípica. Nesse caso, o Presidente da República elaborará o projeto de lei delegada e o submeterá à apreciação do Congresso Nacional, que sobre ele deliberará, em votação única, vedada qualquer emenda. Assim sendo, o Congresso só poderá aprovar ou rejeitar, mas não emendar.

Caso seja aprovado, a lei delegada será encaminhada ao Presidente da República, para que a promulgue e publique.

Se ocorrer rejeição integral do projeto de lei delegada, este será arquivado, somente podendo ser reapresentado, na mesma sessão legislativa, por solicitação da maioria absoluta dos membros de uma das Casas do Congresso Nacional, ou seja, princípio da irrepetibilidade.

Quando acontece a delegação atípica, ocorre a inversão do processo legislativo de elaboração das leis. No processo de elaboração das leis ordinárias, o Congresso Nacional estabelece as regras e o Presidente da República as sanciona. Nesta hipótese de lei delegada, ocorre o inverso: O Presidente

da República, por delegação, elabora as regras (projeto de lei delegada) e as submete ao Congresso Nacional, para apreciação em votação única, vedada qualquer emenda.

O Presidente da República em verdade não precisaria de autorização do Congresso Nacional para elaborar projeto de lei pois ele tem competência de iniciativa de lei ordinária e complementar. Porém a vantagem da delegação para projeto de lei no modo atípico, seria a impossibilidade de apresentação de emenda parlamentar ao projeto de lei delegada, elaborado pelo Executivo.

A delegação não vincula o Presidente da República, que, mesmo diante dela, poderá não editar lei delegada alguma. A delegação também não retira do Legislativo o poder de regular a matéria, não há renúncia ao seu poder de editar lei sobre a matéria, tanto é que mesmo durante o prazo concedido ao Presidente da República para a edição da lei delegada, o Congresso Nacional pode disciplinar a matéria objeto da delegação mediante lei ordinária.

O Congresso Nacional pode revogar a delegação antes do encerramento do prazo fixado na resolução.

A CF outorgou ao Congresso Nacional a competência para sustar os atos do Executivo que exorbitem os limites da delegação legislativa. O ato de sustação surtirá efeitos não-retroativos (ex nunc), vez que não se cuida da pronúncia de inconstitucionalidade, mas sim de sustação de eficácia. O Parlamento não precisa recorrer ao Poder Judiciário para paralisar os efeitos da lei delegada exorbitante, podendo ele próprio sustar os seus efeitos, que se chama “veto legislativo”.

Esse controle legislativo não veda uma eventual declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário, que pode ocorrer quanto a matéria ou por desrespeito aos requisitos formais do processo legislativo dessa espécie normativa.

Mas já há entendimento do STF na seguinte ordem: Se o Congresso Nacional sustar os efeitos de ato normativo do Poder Executivo, a ação de sustação poderá sofrer controle repressivo judicial. Significa dizer que, baixado o ato de sustação pelo Congresso Nacional poderá o Chefe do Executivo pleitear judicialmente a declaração de sua inconstitucionalidade, por meio de ADIn, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal. Caso o STF julgue a ADIn procedente, o ato do Congresso Nacional será fulminado do ordenamento jurídico (eficácia erga omnes) e o ato do Poder Executivo, que estava com a eficácia sustada, retomará seus plenos efeitos.

#### 9.4 Decretos Legislativos

Os decretos legislativos são atos do Congresso Nacional para o tratamento de matérias de sua competência exclusiva, para as quais a CF dispensa a sanção presidencial.

O campo de atuação do decreto legislativo é o das matérias mencionadas no art. 49. Fora esse artigo, e ressalvado o campo específico da lei, a espécie cabível é a resolução, especialmente nos casos específicos nos art. 51 e 52 da CF.

Entre as funções do decreto legislativo, destacam-se a aprovação definitiva dos tratados, acordos e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil, e a regulação dos efeitos de MP não-convertida em lei pelo Congresso Nacional.

O decreto legislativo não deve ser confundido com decreto administrativo que é de competência do Chefe do Executivo.

O decreto legislativo é espécie normativa primária, de hierarquia legal, integrante do processo

legislativo, privativa do Congresso Nacional, para o trato de matérias de sua competência exclusiva.

O decreto do Executivo é ato administrativo secundário, de hierarquia infra-legal, não integrante do processo legislativo, de competência do Chefe do Executivo para regulamentar a aplicação das leis. Mesmo na hipótese de decreto autônomo, não integra o processo legislativo.

Como na CF não há regramento que versa sobre o processo de formação do decreto legislativo, então os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional estabeleceram o processo de formação esta espécie normativas.

## 9.5 Resoluções

As resoluções são utilizadas pelas Casas do Congresso Nacional, separadamente ou pelo Congresso Nacional para dispor sobre assuntos políticos e administrativos de sua competência, que não estejam sujeitos à reserva de lei.

As matérias constitucionais que recebem o tratamento por meio de resoluções, são, basicamente, aquelas constantes dos arts. 51 e 52 da CF, que apontam as competências da Câmara e do Senado, respectivamente.

A CF requer a edição de resoluções também, em outros dispositivos constitucionais, a saber:

- a) a delegação legislativa para a edição de lei delegada será efetivada por meio de resolução do Congresso Nacional;
- b) as alíquotas máximas do imposto da competência dos Estados e do DF, sobre transmissão *causa mortis* e doações, de quaisquer bens ou direitos serão fixados por resoluções do Senado;
- c) a fixação das alíquotas do ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação será por meio de resoluções do Senado, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros;
- d) é facultado ao Senado fixar as alíquotas mínimas e máximas do ICMS, nas condições estabelecidas no art. 155, §2º, V;
- e) a suspensão de execução de lei declarada inconstitucional pelo STF é efetivada por meio de resoluções do Senado.

A real distinção entre o emprego de resoluções ou decretos legislativos tem sido fixado pelos regimentos das Casas do Legislativo e do próprio Congresso Nacional que apontam, matéria a matéria e quando é o caso de uma ou de outra. Vale lembrar que enquanto as resoluções podem ser expedidas pela Câmara dos Deputados, pelo Senado ou pelo Congresso, os decretos legislativos são atos privativos do Congresso Nacional.

A promulgação da resolução será efetivada pelo Presidente da respectiva casa.

## 10. PROCESSO LEGISLATIVO NOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS

As regras básicas do processo legislativo previstos na CF são de observância obrigatória no âmbito dos Estados-membros, DF e Municípios.

Em síntese algumas matérias previstas no processo legislativo federal que vinculam os entes

federados:

- a) as espécies normativas integrantes do processo legislativo federal, bem assim o respectivo procedimento e quorum para sua aprovação;
- b) as hipóteses de iniciativa reservada e concorrente;
- c) os limites do poder de emenda parlamentar;
- d) as diferentes fases do processo legislativo, nas diversas espécies normativas;
- e) o princípio de irrepetibilidade de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

## 11. CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se capaz de controle incidental pelo Poder Judiciário, sempre que houver possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional.

Os seguintes pontos se destacam a respeito do controle judicial do processo legislativo:

- a) somente é possível o controle judicial provocado, exercido por meio da impetração de mandado de segurança. Não se admite o controle judicial do processo legislativo mediante ação direta de inconstitucionalidade, visto que o ajuizamento desta ação pressupõe uma norma pronta e acabada, já publicada, inserida no ordenamento jurídico. (A ADIN é impetrada quando a lei já existe e não em processo legislativo.)
- b) não é qualquer pessoa que poderá dar início ao controle judicial do processo legislativo, mas somente os congressistas da Casa Legislativa em que estiver tramitando a proposta poderão impetrar o mandado de segurança;
- c) em se tratando de processo legislativo federal, o controle será exercido originariamente perante o STF, pois cabe a esta Corte apreciar, originariamente, os atos emanados das Casas Legislativas;
- d) a aprovação da proposta em discussão – projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição – retira do congressista a legitimidade para continuar no feito, extinguindo o STF o processo de mandado de segurança.

Entende o STF que a conversão, em emenda à CF ou em lei, de proposta ou projeto de lei configura hipótese caracterizadora de perda de superveniente da legitimidade ativa do congressista para impetrar o *writ* (mandado de segurança), notadamente quando deduzido este com o objetivo de questionar suposta ilicitude revelada no curso do *iter* formativo de determinada espécie normativa.

Assim, embora o STF reconheça ao membro do Congresso Nacional qualidade para invocar o controle jurisdicional pertinente ao processo de elaboração das espécies normativas, nega-lhes a Corte legitimidade ativa para prosseguir no processo mandamental, quando, em decorrência de fato superveniente, a proposição normativa vem a transformar-se em lei ou, como no caso, vem a converter-se em emenda à CF.

Justifica-se, tal entendimento, pelo fato de que, se se admitisse, em tal situação, a subsistência da legitimidade ativa do parlamentar, estaria na realidade, permitindo que o membro do Congresso Nacional, que não se acha incluído no rol taxativo do art. 103 da Carta Política, pudesse discutir, *in*

*abstracto*, a validade constitucional de determinada espécie normativa, conferindo-se, à ação de mandado de segurança, o caráter de sucedência indevido de ação direta de inconstitucionalidade.

Em se tratando do processo legislativo federal, o controle de constitucionalidade será exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal, órgão ao qual compete, originariamente, apreciar os atos emanados do Congresso Nacional, suas Casas e componentes.

## 12. CONTROLE JUDICIAL E ATOS *INTERNA CORPORIS*

O STF entende que o controle judicial não alcança os denominados atos *interna corporis*, sob pena de flagrante ofensa ao postulado da separação de Poderes. Ou seja, em se tratando de matéria sujeita à exclusiva esfera da interpretação meramente regimental, não há como o Poder Judiciário interferir, visto que a interpretação “de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*”.