

AS DIVERSAS ESPÉCIES DE LEI

SENADOR FRANCO MONTORO

*Professor da Universidade de São Paulo e da
Universidade Católica de São Paulo*

1. Leis constitucionais, complementares, ordinárias, decretos, normas de hierarquia inferior.
2. Leis imperativas, proibitivas, permissivas, supletivas.
3. Leis perfeitas, mais que perfeitas, menos que perfeitas e imperfeitas.
4. Leis substantivas e leis adjetivas.
5. Leis auto-aplicáveis e leis dependentes de complementação.
6. Leis esparsas, códigos e consolidações.
7. Leis federais, estaduais e municipais.

AS DIVERSAS ESPÉCIES DE LEI

É praticamente ilimitado o número de classificações possíveis das normas jurídicas.

Vamos, por isso, nos limitar ao exame das classificações que possam proporcionar ao jurista e ao legislador instrumentos úteis para seu estudo e atividade.

As classificações que examinaremos referem-se diretamente à lei, mas, em geral, podem também ser aplicadas às demais normas jurídicas.

Dentro dessa perspectiva, podemos indicar as seguintes classificações das leis ou normas jurídicas:

1. quanto à sua hierarquia:
 - 1.1. leis constitucionais;
 - 1.2. leis complementares;
 - 1.3. leis ordinárias e, a seu lado, no mesmo plano hierárquico, as leis delegadas, os decretos-leis, os decretos legislativos e as resoluções;

- 1.4. os decretos regulamentares;
- 1.5. outras normas de hierarquia inferior, como as instruções, portarias, avisos etc., até as normas individuais, como os contratos ("lei entre as partes"), as sentenças, os testamentos etc.
2. quanto à obrigatoriedade:
 - 2.1. normas imperativas ou de ordem pública, subdivididas em:
 - 2.1.1. imperativas propriamente ditas;
 - 2.1.2. proibitivas;
 - 2.2. normas dispositivas, subdivididas em:
 - 2.2.1. permissivas;
 - 2.2.2. supletivas.
3. quanto à sanção:
 - 3.1. leis perfeitas;
 - 3.2. leis mais que perfeitas;
 - 3.3. leis menos que perfeitas;
 - 3.4. leis imperfeitas.
4. quanto à natureza de suas disposições:
 - 4.1. leis substantivas;
 - 4.2. leis adjetivas ou processuais.
5. quanto à aplicabilidade:
 - 5.1. normas auto-aplicáveis;
 - 5.2. normas dependentes de complementação.
6. quanto à sistematização:
 - 6.1. leis esparsas;
 - 6.2. Códigos;
 - 6.3. Consolidações.
7. quanto à esfera do Poder Público de que emanam:
 - 7.1. normas federais;
 - 7.2. normas estaduais;
 - 7.3. normas municipais.

Apesar de sua aparente dispersão, as leis e demais normas jurídicas, na realidade, se integram hierarquicamente num sistema de normas que rege "a conduta comunitária". Esse sistema constitui o ordenamento jurídico de cada comunidade. (1)

**QUANTO
À HIERAR-
QUIA NO
ORDENA-
MENTO
JURÍDICO**

(1) MERKEL, depois dele KELSEN e outros desenvolveram a teoria da estrutura piramidal do ordenamento jurídico. O direito não é um sistema de normas de igual hierarquia, situadas, por assim dizer, umas ao lado das outras. Mas uma ordem graduada ou hierarquizada, em que cada norma fundamenta sua validade em outra superior, até chegar à norma fundamental.

De acôrdo com sua posição hierárquica no ordenamento jurídico brasileiro atual, as normas jurídicas podem ser:

- 1 — normas constitucionais;
- 2 — leis complementares;
- 3 — leis ordinárias, a que se equiparam as leis delegadas, os decretos-leis, decretos legislativos e resoluções do Congresso;
- 4 — decretos;
- 5 — normas de hierarquia inferior, como instruções, portarias, avisos etc., até as normas jurídicas individuais, como contratos, sentenças etc.

**NORMAS
CONSTITU-
CIONAIS**

No grau mais elevado da hierarquia, dentro do ordenamento jurídico, encontra-se a Constituição à qual tôdas as demais normas se devem subordinar. Tôdas as disposições que integram o texto da Constituição passam, automaticamente, a constituir normas constitucionais e a ocupar o primeiro plano na hierarquia jurídica. As demais devem conformar-se a suas disposições. É o princípio da "constitucionalidade", que exige a conformidade de tôdas as demais normas e atos inferiores: leis complementares, leis ordinárias, decretos, regulamentos, atos administrativos, atos judiciais etc., às disposições da Constituição.

**LEIS
COMPLE-
MENTARES**

A lei complementar é outra modalidade de norma jurídica prevista expressamente no texto constitucional brasileiro, que dispõe sôbre a mesma genêricamente, nos artigos 46, nº II, e 50, e, especificamente, em uma série de casos que menciona de forma taxativa. (2)

A lei complementar constitui, na hierarquia das normas jurídicas, uma espécie intermediária entre a norma constitucional e a lei ordinária, a que se equiparam as normas da mesma hierarquia, isto é, a lei delegada e o decreto-lei. É inferior à Constituição; não pode, por isso, contradizê-la, sob pena de inconstitucionalidade e invalidade. É superior à lei ordinária, ao decreto-lei e à lei delegada, que, por sua vez, não podem contrariar a lei complementar, sob pena de invalidade.

A lei complementar ocupa posição também intermediária no tocante ao **quorum**. Para sua aprovação, a Constituição exige "maioria absoluta de votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional" (art. 50). Para as emendas à Constituição, o **quorum** exigido é de dois terços dos votos dos membros das duas Casas, em duas sessões consecutivas (art. 48). E para as leis ordinárias, em regra, é suficiente a maioria simples de votos dos presentes.

(2) Sôbre a lei complementar v. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Do processo legislativo". S. Paulo, 1968, n.os 154 e segs., PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967", tomo III.

A lei complementar não se caracteriza por algum conteúdo especial. Pode versar sobre as mais diversas matérias, como “a composição e funcionamento do colégio eleitoral para a escolha do Presidente da República” (art. 74, § 3º, da Constituição), “exceções à proibição de acumular cargos e funções públicas” (art. 99, § 3º), “criar Tribunais Federais de Recursos” (art. 121, § 1º), “estabelecer requisitos mínimos e forma de consulta prévia às populações para a criação de municípios” (art. 14) etc.

Como caracterizar, então, uma lei complementar?

Parodiando VEDEL, ⁽³⁾ podemos dizer que a definição das leis complementares é extremamente simples: são leis complementares aquelas a que a Constituição confere essa qualidade. De fato, a Constituição declara expressamente, em cada caso, que uma “lei complementar” disciplinará tal ou tal matéria. Esses casos são taxativos. ⁽⁴⁾ Não comportam ampliação. Ao fixá-los — observa MANOEL FERREIRA FILHO —, o legislador constituinte teve um rumo preciso: resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional, contra mudanças constantes e apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário. ⁽⁵⁾

A lei ordinária é a norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo em sua atividade comum e típica. São leis ordinárias: o Código Civil e os códigos em geral, a lei eleitoral, a dos partidos políticos, a lei do inquilinato, a de falências, a de sociedades anônimas, a do salário-família, a de acidentes de trabalho etc.

**LEIS
ORDINÁ-
RIAS**

Como sabemos, a lei, em regra, estabelece normas gerais e abstratas em suas disposições. Mas são freqüentes leis contendo apenas disposições particulares, como a doação de um bem, a concessão de título honorífico a determinada pessoa, a denominação de uma rua, a declaração da utilidade pública de uma instituição etc.

A posição hierárquica das leis ordinárias no ordenamento jurídico é, de um lado, inferior à das normas constitucionais e complementares, e, de outro, superior à dos decretos regulamentares e à dos demais atos normativos inferiores, como as convenções coletivas de trabalho, atos administrativos, contratos etc. Pode-se, por isso, discutir sobre a “constitucionalidade” ou inconstitucionalidade das leis. E sobre a “legalidade”

(3) Ao caracterizar as leis orgânicas perante a Constituição Francesa, escreve VEDEL “A definição de lei orgânica é extremamente simples. São leis orgânicas as leis a que a Constituição confere essa qualidade”.

(4) Obra citada, n.º 157, p. 211.

(5) A enumeração desses casos pode ser encontrada na obra citada de PONTES DE MIRANDA, tomo III, p. 1.495.

ou ilegalidade dos decretos, convenções coletivas, atos administrativos, contratos etc.

As fases principais no processo de elaboração da lei são:

1. a iniciativa, que cabe:
 - a qualquer membro ou Comissão da Câmara ou Senado;
 - ao Presidente da República;
 - aos Tribunais Federais.
2. a discussão e votação do projeto, que são feitas pelas duas Casas do Congresso e suas respectivas comissões; é essa, sem dúvida, a fase mais importante do processo.
3. a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Congresso para efeito de sanção ou veto; é a sanção que transforma em "lei" o projeto aprovado pelo Legislativo; como diz MANOEL FERREIRA FILHO, "por ela fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjunção resulta a lei ordinária". (6)
4. no caso de veto, o projeto voltará ao Congresso e será considerado aprovado se obtiver o voto de dois terços dos membros do Senado e da Câmara; no caso contrário, prevalece o veto.

Ao lado das leis ordinárias, a Constituição menciona, nos diferentes itens do artigo 46:

- as leis delegadas;
- os decretos-leis;
- os decretos legislativos;
- as resoluções.

Tais normas têm a mesma hierarquia das leis ordinárias.

LEIS DELEGADAS

As leis delegadas constituem figura jurídica nova no direito brasileiro. Nos termos do artigo 52 da Constituição, as leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República ou por comissão Especial do Parlamento, por força de delegação expressa do plenário.

DECRETOS LEGISLA- TIVOS

Os decretos legislativos são as normas aprovadas pelo Congresso sobre matéria de sua exclusiva competência, e que, em consequência, não são remetidas ao Presidente da República para sanção (promulgação ou veto).

RESOLU- ÇÕES

As resoluções são decisões do Legislativo — Congresso, Senado, ou Câmara — sobre assuntos de seu interesse interno, como decisão sobre licença ou perda de cargo por deputado ou senador, fixação de subsídios, mudança temporária da sede do Congresso Nacional etc. A esses, a atual Consti-

(6) Obra citada, n.º 128, p. 176.

tuição acrescenta um caso especial: "terá a forma de resolução do Congresso Nacional" a delegação de competência ao Presidente da República para a elaboração de lei delegada (art. 54).

Sobre os decretos-leis, falaremos em seguida ao estudo dos decretos regulamentares.

Seguindo a lição de BANDEIRA DE MELLO, (7) podemos dizer que normas regulamentares ou regulamentos são regras jurídicas gerais abstratas e impessoais, estabelecidas pelo Poder Executivo, em desenvolvimento da lei.

**NORMAS OU
DECRETOS
REGULA-
MENTARES**

Daí decorrem as duas notas pelas quais o regulamento se distingue da lei.

Substancialmente, o regulamento é um desenvolvimento da lei ou uma legislação secundária, como diz ROUBIER. (8) A ela se vincula imediatamente, como no caso dos regulamentos de execução e nos autorizados ou delegados. Ou por uma subordinação mais remota, como no caso dos chamados regulamentos autônomos.

Formalmente, lei e regulamento emanam de poderes distintos: a lei, do Legislativo; o regulamento, do Executivo.

Os regulamentos são baixados pelo Poder Executivo através de decretos, chamados regulamentares. Ao lado dos decretos regulamentares ou gerais, existem os decretos especiais, que dispõem sobre casos concretos e individualizados, como o decreto de nomeação de um funcionário ou de transferência de determinada verba.

Pelo fato de estabelecerem normas gerais, abstratas e permanentes — embora baixadas pelo Poder Executivo — os decretos regulamentares são denominados por alguns autores "leis materiais".

Cabe aqui o esclarecimento do conceito de decreto-lei. Como seu nome indica, trata-se de figura híbrida. "Decreto" é o ato do Poder Executivo. "Lei" é tarefa específica do Legislativo.

DECRETO-LEI

Decreto-lei é, substancialmente, um ato de competência normal do Poder Legislativo, isto é, uma "lei", editada pelo Poder Executivo. Como diz VICENTE RAO, quando o Executivo expede decretos-leis, pratica uma função legislativa; quando expede regulamentos, pratica uma função executiva. (9)

(7) BANDEIRA DE MELLO, "Princípios Gerais de Direito Administrativo," pág. 303, item 39.

(8) ROUBIER, "Théorie Générale du Droit", 1946, Ed. Sirey, pág. 6.

(9) "O Direito e a Vida dos Direitos", n.º 230, p. 358.

A Constituição atual admite a figura de decreto-lei, na forma seguinte: “O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e, desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

- I — segurança nacional;
- II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
- III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o rejeitará ou aprovará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º — A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência” (art. 55).

Dentro do ordenamento jurídico, o decreto-lei tem posição hierárquica no mesmo plano da lei ordinária e da lei delegada. Só pode ser revogado por norma do mesmo plano ou de plano superior.

OUTRAS NORMAS

As normas que acabamos de examinar não esgotam a série de tipos de regras jurídicas que integram o ordenamento jurídico. No plano da Administração Pública, abaixo dos regulamentos, situam-se as portarias, avisos, ordens internas, despachos, e outros atos administrativos. No plano das obrigações, as convenções coletivas de trabalho, estipulações, contratos etc. No plano judiciário, os despachos, sentenças etc. No plano institucional os estatutos, regimentos, normas internas etc.

Desenvolve-se, assim, a ordem jurídica, desde a “norma constitucional”, no ápice da pirâmide, seguida pelas “leis complementares”, “leis ordinárias”, “decretos regulamentares” etc., até as normas individualizadas, como as “sentenças” e os “contratos”, que representam a aplicação concreta do direito à conduta social dos homens.

NORMAS INDIVIDUAIS

Os contratos, sentenças e atos semelhantes, não contendo disposições abstratas, gerais e permanentes, não participam da natureza das leis. Mas, por sua força e obrigatoriedade, possuem inegável caráter vinculatório e, nesse sentido, constituem normas ou regras de conduta normativa. Por isso, na linguagem jurídica, consagrou-se a expressão de que o “contrato é lei entre as partes”, do mesmo modo que a sentença é “a lei viva”, “efetivamente aplicada ao caso concreto”.

Com base na sua força obrigatória, as leis podem ser assim classificadas:

**QUANTO A
OBRIGATO-
RIEIDADE**

1. imperativas ("jus cogens"), subdivididas em:
 - a — imperativas "stricto sensu" (imperativas positivamente);
 - b — proibitivas (imperativas negativamente).
2. dispositivas ("jus dispositivum"), por sua vez, subdivididas em
 - a — permissivas;
 - b — supletivas.

Normas imperativas, também denominadas tradicionalmente coativas, absolutas ou absolutamente cogentes — são as que possuem obrigatoriedade absoluta. Mandam ou proíbem de modo incondicionado, isto é, não podem deixar de ser aplicadas, nem modificadas pela vontade dos que lhe são subordinados. Exemplos: "É obrigatório o regime da separação dos bens no casamento do maior de 60 e da maior de 50 anos". (Código Civil, art. 258, parágrafo único, inciso I); "Não poderão alistar-se eleitores: os analfabetos" (Constituição, art. 147, § 3º, letra a); "Todo empregado terá, anualmente, direito ao gozo de um período de férias (20 dias), sem prejuízo da respectiva remuneração" (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 129).

**NORMAS
IMPERATIVAS**

Modernamente, generaliza-se a expressão "norma de ordem pública" para indicar as leis imperativas que, conforme o texto do Digesto, não podem ser modificadas por convenções dos particulares ("jus publicum privatorum pactis mutari non potest", Dig. 1.2., t. 14, fr. 38, De pactis). As "normas de ordem pública" não se confundem com o "direito público", tal como é conceituado atualmente. ⁽¹⁰⁾ Pois parte do direito privado é constituído de normas de ordem pública, isto é, de normas imperativas que não podem ser modificadas pela vontade das partes.

É o caso de quase tôdas as normas do direito de família e de um número, cada vez maior, de normas relativas ao direito das obrigações, como os contratos de trabalho, locação de imóveis, empréstimos, seguros etc., em que o Estado, através de normas imperativas, e tendo em vista o interesse público, restringe a liberdade contratual dos interessados. É êsse um dos aspectos da conhecida tendência à publicização do direito privado.

(10) Entre as normas que os romanos qualificaram de "jus publicum", lembra VICENTE RAO, figuram as normas de direito privado que nós chamamos de "ordem pública". E acrescenta: É absolutamente (imperativo) todo o direito público e a parte do direito privado considerado como de ordem pública. "O direito e a vida dos direitos", nota 141, pág. 236.

Após essas considerações, é oportuno observar que a expressão norma “imperativa” pode receber, na linguagem jurídica, três significações diferentes:

1. em sentido amplíssimo, toda norma jurídica é imperativa; as próprias normas permissivas ou supletivas são, de certo modo, obrigatórias ou imperativas: a lei “manda” que certos atos sejam “permitidos”, ou que se aplique “supletivamente” determinada disposição;
2. em sentido menos amplo, norma imperativa é a norma jurídica que manda ou proíbe de modo absoluto e não pode ser alterada pela vontade das partes, isto é, são as normas de ordem pública;
3. em sentido estrito, a expressão se restringe às normas imperativas “positivas”, com exclusão das imperativas negativamente ou proibitivas.

Dada a importância das normas de ordem pública no direito moderno, é preciso evitar a confusão, que é freqüente, entre essas diferentes significações.

NORMAS DISPOSITIVAS

Normas dispositivas — também denominadas indicativas (simplesmente dispositivas) ou relativamente cogentes: são as que se limitam a permitir determinado ato ou a suprir a manifestação da vontade das partes. Podem ser naturalmente subdivididas em:

- permissivas, no primeiro caso, e
- supletivas no segundo.

PERMISSIVAS

Alguns autores negam a possibilidade de existirem normas “permissivas”, fundados no argumento de que tudo o que não é “imperativo” ou “proibido” por lei, está, naturalmente, na esfera do “permitido” ou do lícito jurídico. Não há necessidade de que uma norma o declare. ⁽¹⁾ Na realidade, entretanto, existem normas permissivas em todo ordenamento jurídico. Elas se justificam principalmente, pelo interesse prático de resolver dúvidas ou determinar com maior precisão as condições em que um ato deve ser realizado. No direito brasileiro, são normas permissivas, entre outras, as seguintes: “lícito aos nubentes, antes de celebrado o casamento, estipular, quanto aos seus bens o que lhes aprouver” (Código Civil, art. 256). “O devedor pode evitar a declaração de falência, requerendo ao juiz lhe seja concedida concordata preventiva” (Lei de Falência, art. 156); “A fixação do preço pode ser deixada ao arbítrio de terceiros”, (no contrato de compra e venda) (Cód. Civil, art. 1.223).

(1) R. DE RUGGIERO, “Instituições de Direito Civil”, ed. Saraiva, S. P., vol. 1, § 7, p. 41 e 42.

Normas supletivas, subsidiárias ou interpretativas são as **SUPLETIVAS** que suprem a falta de manifestação da vontade das partes. São "normas" que só se aplicam quando os interessados não disciplinarem suas relações. Exemplos: "Não havendo convenção (ante-nupcial), ou sendo nula, vigorará, quanto aos bens, entre os cônjuges, o regime de comunhão universal" (Código Civil, art. 258); "Efetuar-se-á o pagamento no domicílio do devedor, salvo se as partes convencionarem diversamente" (Cód. Civil, art. 950). "Não havendo estipulação em contrário, as despesas de instrumento da venda e as que se fazem para se receber e transportar a coisa vendida são por conta do comprador" (Código Comercial, art. 196).

De acôrdo com a espécie de sanção que as acompanha, **QUANTO A SANÇÃO** as normas jurídicas, conforme famosa classificação, que nos veio do Direito Romano, podem ser divididas em:

1. perfeitas ("leges perfectae")
2. mais que perfeitas ("leges plus quam perfectae")
3. menos que perfeitas ("minus quam perfectae")
4. imperfeitas ("imperfectae").

"Leges perfectae" são aquelas cuja sanção consiste na **LEIS PERFEITAS** nulidade automática ou na possibilidade de anulação do ato praticado contra sua disposição. Exemplos: "Nula é a nomeação (testamentária) de tutor pelo pai ou pela mãe que, ao tempo de sua morte, não tenha o pátrio poder" (Código Civil, art. 408). "O marido não pode, sem consentimento da mulher, qualquer que seja o regime de bens, alienar, hipotecar ou gravar de ônus real os bens imóveis" (Código Civil, art. 235, inciso I). "Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente consolidação" (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 9º).

"Leges imperfectae" são as que não são dotadas de sanção. Sua violação não acarreta nem a nulidade do ato nem outra penalidade. São leis meramente formais, que têm em vista orientar ou dificultar determinados atos ou estabelecer uma orientação pragmática. Estão nesse caso, entre outros, os seguintes artigos da Constituição Brasileira: **LEIS IMPERFEITAS**

"A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade hu-

mana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola” (art. 176); “A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: — integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo fôr estabelecido em lei; (art. 165 — V); colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei; (art. 165 — XVIII). “O amparo à cultura é dever do Estado” (art. 180). “Lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais.” (art. 175, § 4º)

**LEIS
MAIS QUE
PERFEITAS**

“Leges plus quam perfectae”, são aquelas cuja violação acarreta nulidade do ato — ou o restabelecimento da situação anterior — e, ainda, a imposição de uma pena ou castigo. Exemplo: “Não podem casar as pessoas casadas (art. 183, inciso VI, Código Civil): a violação desse preceito acarreta a nulidade do casamento e a punição penal do culpado, na forma dos artigos seguintes: “É nulo e de nenhum efeito o casamento contraído com infração de qualquer dos números I a VIII do artigo 183” (Código Civil, art. 207); “Contrair alguém, sendo casado, novo casamento: Pena — reclusão de 2 a 6 anos” (Código Penal, art. 235).

**LEIS
MENOS QUE
PERFEITAS**

“Leges minus quam perfectae”, são aquelas cuja violação não acarreta a nulidade ou a anulabilidade do ato, mas ocasiona outras penalidades. Exemplo: a norma do artigo 183 do Código Civil: “Não podem casar: Xfil — “O viúvo ou a viúva que tiver filhos do cônjuge falecido, enquanto não fizer o inventário dos bens do casal e der partilha aos herdeiros”. A violação dessa norma não tem como sanção a nulidade do casamento, mas outra penalidade: a perda do direito ao usufruto dos bens do filho menor: “O viúvo ou a viúva, com filhos de cônjuge falecido, que se casar antes de fazer o inventário do casal e dar partilha aos herdeiros, perderá o direito ao usufruto dos bens dos mesmos filhos (Código Civil, art. 225).

**QUANTO A
NATUREZA
DE SUAS
DISPOSI-
ÇÕES**

Quanto à natureza de suas disposições, as leis podem ser divididas em substantivas e adjetivas. Essa divisão é atribuída a JEREMIAS BENTHAM, e, por seu caráter analógico e impreciso, tem sido criticada especialmente pelos processualistas. (12)

Leis substantivas são as que definem relações jurídicas ou criam direitos. É o caso das disposições do Código Civil, Comercial ou Penal. **LEIS SUBSTANTIVAS**

Leis adjetivas ou processuais — que abrangem o Direito Judiciário — são as que regulam o modo ou o processo para fazer cumprir as leis substantivas. **LEIS ADJETIVAS**

Como diz JOÃO MENDES, “leis substantivas são aquelas que podem existir, ou ao menos ser concebidas, sem outras leis que tendam a fazê-las observar; leis adjetivas são aquelas que não podem existir ou ser concebidas sem outras leis que elas tendem a fazer observar. (13)

Devemos, ainda, fazer referência a outras classificações de importância menor, mas de inegável interesse prático. Quanto à sua aplicabilidade, as normas jurídicas dividem-se em: **QUANTO A SUA APLICAÇÃO**

1. normas auto-aplicáveis (auto-executáveis, bastantes em si, “self-executing”, “self-acting”, “self-enforcing”);
2. normas dependentes de complementação (dependentes de Regulamento, não bastantes em si) etc.

As primeiras apresentam todos os requisitos necessários para sua vigência imediata ou no prazo legal. As segundas exigem, para sua vigência, a criação de novas normas complementares ou regulamentares. Essa exigência pode ser expressa ou implícita, quando resulta do sentido da disposição. **NORMAS AUTO-APLICÁVEIS**

Em regra, as leis são auto-aplicáveis. Entram em vigor, sem outras formalidades, na data de sua publicação ou dentro de prazos estabelecidos. As leis dependentes de complementação constituem exceção. Por isso, a exigência da norma **NORMAS DEPENDENTES DE COMPLEMENTAÇÃO**

(12) BENTHAM, eminentíssimo jurista inglês, dominado pela mania de atacar a técnica do Direito Romano e de criar uma técnica para o Direito Romano e de criar uma técnica para o Direito Inglês, dividiu as leis em: “substantivas e adjetivas”. Este último nome, diz ele, é o nome que eu daria às leis do processo, a fim de poder determinar, por uma palavra correlativa, as leis principais, das quais há muitas vezes necessidade de distinguir aquelas. As leis do processo não podem existir, nem mesmo ser concebidas sem estas outras leis que elas tendem a observar. Quem entende o sentido destas duas palavras em gramática, não pode deixar de entender o sentido que eu quereria dar-lhes em jurisprudência. A analogia de BENTHAM tem sido dada uma extensão tão absurda e tão cheia de inconvenientes, que os processualistas, em geral, a têm julgado pouco acertada.

(13) JOÃO MENDES JR., “Direito Judiciário Brasileiro”, p. 23, tit. 1, cap. II, secção IV, 1940, ed. Freitas Bastos.

complementar deve ser expressa ou resultar inequívocamente do sentido da disposição. Além disso, se apenas uma parte da lei depende de regulamento ou outra forma de complementação, somente esta parte deixará de ser auto-aplicável.

São duas as espécies típicas de normas dependentes de complementação. Primeiro, as “leis ordinárias” que exigem regulamento próprio. Segundo, certos preceitos constitucionais de caráter programático, como:

— o que estabelece a “participação dos empregados nos lucros das empresas, segundo fôr estabelecido em lei” (art. 165, inciso V);

— o que declara que “A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”. (art. 164).

**QUANTO À
SISTEMA-
TIZAÇÃO**

Quanto à sua sistematização, as leis podem ser:

- esparsas ou extravagantes;
- codificadas;
- consolidadas.

**LEIS
ESPARSAS**

Leis esparsas são as editadas isoladamente. Exemplo, a lei de falência, a do inquilinato, a do salário-família etc. Os antigos as chamavam “leis extravagantes”.

CÓDIGOS

As leis codificadas ou códigos constituem um corpo orgânico de normas sobre determinado campo do direito. É o caso do Código Civil, Comercial, Penal etc.

Essa é tendência dominante no direito moderno, desde o aparecimento do famoso Código de Napoleão, em 1804.⁽¹⁴⁾ Note-se que o código não é um conjunto de leis, mas uma lei única, que dispõe de modo sistemático sobre um ramo ou setor do direito.

(14) Sobre o famoso debate entre a Escola Histórica (SAVIGNY) e a chamada “Escola Filosófica” (THIBAUT), a propósito dos inconvenientes e vantagens das codificações, ver VICENTE RAO, obra citada, n.º 208, p. 326.

A Consolidação reúne, de modo sistemático, leis esparsas já existentes e em vigor, sobre determinada matéria. Os exemplos mais significativos no direito brasileiro são a Consolidação das Leis do Trabalho, baixada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, ainda em vigor, e a famosa Consolidação das Leis Civis, de TEIXEIRA DE FREITAS, antes da promulgação do Código Civil, que entrou em vigor em 1917.

CONSOLIDAÇÃO

Em virtude da estrutura política e administrativa do Brasil, que atribui competência normativa própria à União, aos Estados e aos municípios, as leis e as demais normas jurídicas podem ser, paralelamente, de três espécies:

QUANTO A ESFERA DO PODER PÚBLICO

1. normas federais;
2. normas estaduais;
3. normas municipais.

Essa classificação das normas jurídicas tem seu fundamento na esfera do poder público que as estatui.

A Constituição Federal e suas Leis Complementares, as Leis, Códigos, Decretos-leis e Decretos Federais, editados pela União ou qualquer de seus órgãos, estão no primeiro caso.

LEIS FEDERAIS

A Constituição dos Estados e respectivas Leis Complementares, as Leis, Códigos, Decretos-leis e Decretos Estaduais, são da segunda espécie.

LEIS ESTADUAIS

As Leis Municipais, Decretos-Leis, Decretos, Posturas e demais normas estatuídas pelos órgãos municipais pertencem ao terceiro grupo.

LEIS MUNICIPAIS

A competência normativa de cada uma dessas esferas está fixada pela Constituição Federal. Compete à União legislar sobre todas as matérias expressamente mencionadas no art. 8º, inciso XVII: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, normas gerais sobre orçamento e direito financeiro.

A competência dos Estados está definida no art. 13 da Constituição, que, em seu § 1º, fixa a regra de que "Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição".

Finalmente, a competência do município limita-se aos assuntos de "seu peculiar interesse", especialmente quanto:

- a — à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de sua renda;
- b — à organização dos serviços públicos locais (art. 15 da Constituição).