

# O Problema das Normas Parasitárias: Uma Análise Luso-Brasileira

**Alex Hennemann**

*Advogado, Mestrando em Ciências Jurídico-Civilísticas II pela  
Universidade de Coimbra, Professor de Direito Civil e  
Processo Civil, Coordenador do Curso de Direito da  
Universidade Federal do Tocantins.*

DOI: 10.11117/22361766.18.01.01

RESUMO: O ato normativo é, por natureza, direcionado a regulamentar uma situação fática de interesse do legislador. Por conseguinte, a lei, em princípio, deve guardar normas unidas no mínimo por um elo de conectividade material. Não é só a boa técnica legislativa que está em questão, mas também uma lógica que visa a resguardar o princípio da segurança jurídica. Isso implica dizer que o diploma legal possui um cerne de onde fluem os assuntos que lhe são concernentes, o que é explicitado logo no título da lei, e que gera mesmo segurança aos destinatários. Toda a matéria alheia a esta lógica pode ser considerada como uma norma parasitária, que está inserida na lei, mas não guarda propriamente uma pertinência temática com o assunto legislado.

PALAVRAS-CHAVE: Lei; teoria da legislação; normas parasitárias; caudas orçamentárias; pertinência temática.

ABSTRACT: The objective of the normative act is to rule an interesting situation for the legislator. The law needs to be an amount of rules connected by their subject. Also, this same law has a root from where grows all the others subjects related, what is mentioned in its title, creating the sensation of jurisdictional security. All the rules that doesn't obey what said above is considered a parasitary one, which is inside the law, but doesn't have a relation with the subject mentioned.

KEYWORDS: Law; legislation theory; parasitary rule; orca-mentary tail; subject relation.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Delimitação do âmbito de estudo; 2 Conceituação de normas parasitárias; 3 O problema das normas parasitárias no Brasil; 3.1 Uma visão histórico-constitucional; 3.2 A norma parasitária em leis reforçadas pelo procedimento; 3.3 Exemplos de normas parasitárias; 4 O problema das normas parasitárias em Portugal; 4.1 Uma análise da situação legislativa; 4.2 A norma parasitária em leis reforçadas pelo procedimento; 4.3 Exemplos de normas parasitárias; 5 O posicionamento dos tribunais; Conclusão; Referências bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Vamos tratar, neste trabalho, das normas parasitárias. O assunto, como era de se esperar, não é dotado de vasto material bibliográfico,

não obstante começar a ser objeto de preocupação constante do legislador moderno. Não foi fácil identificar e localizar as obras pertinentes à matéria, todavia, indo atrás dos vestígios, acreditamos ter cumprido a nossa função de acrescentar alguma coisa ao tema proposto.

Iniciaremos por delimitar o âmbito de atuação do nosso estudo, que encontra guarida dentro da Teoria da Legislação, ramo da ciência jurídica (muito embora tenha uma faceta multidisciplinar)<sup>1</sup> que se dedica à realização de uma análise *lato sensu* da lei no que concerne à produção, às características, aos efeitos etc., sem adentrar no campo do Direito Constitucional, que tem outras preocupações.

Feito este prolegômeno, é imprescindível conceituar normas parasitárias, a fim de já familiarizar o leitor com a problemática que será introduzida logo a seguir. Neste contexto, com intuito substancialmente pedagógico, resolvemos tratar separadamente a questão no Brasil e em Portugal, quer pelo rumo histórico-constitucional diferente que os países tomaram, quer pelo seu desenvolvimento atual.

Apreciaremos não só as normas parasitárias, que todos os anos surgem nas leis orçamentárias, mas igualmente a sua incidência em outros atos normativos, embora o primeiro caso tenha maior preocupação legal e doutrinária.

Assim, após acrescentar ao trabalho alguns exemplos elucidativos, cumpre-nos apresentar a jurisprudência moderna sobre o assunto, tanto portuguesa quanto brasileira, para concluir a análise dando-lhe um significado proveitoso. Por fim, ante o exposto no presente estudo, são tiradas conclusões pertinentes ao tema.

## 1 DELIMITAÇÃO DO ÂMBITO DE ESTUDO

“Antes de redigir a lei, é preciso pensá-la”<sup>2</sup>. A expressão de Delley resume a preocupação da Teoria da Legislação de melhorar a qualidade da produção legislativa, seja sob o prisma *interno* (aspecto material e formal da lei considerada na sua unidade) ou *externo* (considerado como a elaboração exagerada de atos normativos de qualidade duvidosa, aliada ainda a uma falta de critério legislativo lógico de harmonização da lei com o sistema jurídico vigente num determinado Estado).

Moncada, por sua vez, prescreve que: “A teoria da legislação pretende averiguar se esse produto final que é a lei se reveste das características

1 Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Relatório sobre programa, conteúdos e métodos de um curso de teoria da legislação*. Coimbra: Almedina, 1987. p. 407.

2 Cf. DELLEY, Jean-Daniel. *Pensar a lei*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/cadernoscol/caderno12/delley.pdf>>. Acesso em: 13.08. 2007, p. 101.

que a subsumem no interior do sistema jurídico, sejam elas de ordem formal ou material e se se revela, além disso, um instrumento apto ao tratamento de certas necessidades e situações”<sup>3</sup>.

A Teoria da Legislação está propensa a resolver vários problemas relacionados com a lei em si. Gomes Canotilho<sup>4</sup>, principal responsável pela sistematização da disciplina em Portugal, com inspiração didática e metodológica, elenca cinco campos de atuação que norteiam a atividade do estudioso da matéria:

1. Teoria ou doutrina da legislação (*Gesetzgebungslehre*) – preocupa-se em fornecer uma reflexão sobre as possibilidades e os limites da reconstrução científica e da aplicação de conhecimentos no âmbito da legislação.
2. Analítica da legislação (*Gesetzgebungsanalytik*) – investiga os conceitos e ideias fundamentais de norma, lei e legislação.
3. Tática da legislação (*Gesetzgebungstaktik*) – analisa os órgãos e procedimentos da legislação, bem como os métodos destinados a influenciar e dirigir a produção legislativa.
4. Metodica de legislação (*Gesetzgebungsmethodik*) – problematiza as dimensões político-jurídicas e teórico-decisórias da legislação, procurando responder às questões de justiça, adequação e efetividade das leis.
5. Técnica legislativa (*Gesetzgebunstechnik*) – desenvolve regras gerais sobre a feitura das leis, as suas divisões, a sua sistemática e a sua linguagem.

A metodica da legislação pode nos auxiliar com os princípios jurídicos que devem informar a produção legislativa. O princípio da determinabilidade das leis, por exemplo, exige a clareza das normas legais, “pois de uma lei obscura ou contraditória pode não ser possível, através da interpretação, obter um resultado inequívoco, capaz de alicerçar uma solução jurídica para o problema concreto”<sup>5</sup>.

3 Cf. MONCADA, Luís Cabral de. *Contributo para uma teoria da legislação*, p. 8. O mesmo autor ainda estabelece que: “Diferentemente da teoria geral do direito que estuda muito mais que a lei, a teoria da legislação tem a lei como objecto principal de estudo. Preocupa-se com a lei na perspectiva da actividade cujo objecto é a produção de normas jurídicas legislativas embora a não possa enjeitar enquanto produto final caracterizado por certas notas materiais e formais e visando introduzir determinados efeitos no todo social. Nesta medida se distingue também da dogmática jurídica pois que esta aceita a lei como dado a levar em conta ao passo que a teoria da legislação examina a lei do ponto de vista do conteúdo material de que se deve revestir e do da sua aptidão para dar resposta às necessidades sociais que visa disciplinar”. (Cf. MONCADA, Luís Cabral de. Ob. cit., p. 7).

4 Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Ob. cit., p. 426-427.

5 Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Ob. cit., p. 466.

É interessante anotar que vamos direcionar o presente estudo para as normas parasitárias<sup>6</sup>; dispositivos inseridos de maneira desconexa com o objeto principal da lei (seja sob o aspecto formal ou material). Ora, essa situação tranqüilamente é capaz de frustrar o respeito ao mencionado princípio, uma vez que a lei perde o espírito unitário que deve revesti-la, no intuito não só de oportunizar a aplicação correta do direito (de acordo com os princípios orientadores da própria lei em espécie), mas igualmente de favorecer o conhecimento da lei pelos jurisdicionados.

Já no que concerne propriamente à técnica da legislação, conforme Gomes Canotilho<sup>7</sup>, identifica-se uma lei tecnicamente apurada quando ela tem capacidade de preencher determinados princípios, tais como o princípio da economia legislativa, da precisão e inteligibilidade, e da ordenação sistemática. Assim, o recurso à lei só deve ser utilizado quando necessário, sendo a compreensão do conteúdo legislativo essencial. Ademais, a lei deve ser harmônica e sistêmica, tanto no aspecto material quanto no formal, no desiderato mesmo de alcançar a sua finalidade.

## 2 CONCEITUAÇÃO DE NORMAS PARASITÁRIAS

As normas parasitárias também são comumente conhecidas em Portugal por normas intrusas ou fugitivas<sup>8</sup>. Para qualificar o instituto, os estadunidenses utilizam *riders*; já os britânicos preferem a expressão *tackings*; os alemães, por sua vez, usam *bepckung*; e os franceses *cavaliers budgetaires*<sup>9</sup>, nomenclatura que a prática tornou corrente também em Portugal. No Brasil, utiliza-se caudas orçamentárias ou boleias orçamentais, sem prejuízo do uso das palavras estrangeiras.

Pois bem, Blanco de Moraes<sup>10</sup>, sem propriamente exprimir um conceito apurado de normas parasitárias, assevera que o mencionado fenômeno “ocorre em toda lei que, disciplinando uma determinada matéria que se configura como seu objecto imediato acaba por transportar, simultaneamente, no respectivo preceituado, normas anódinas ou estranhas ao referido objecto”.

Assim, temos que o ato normativo é, por natureza, direcionado a regulamentar uma situação fática de interesse do legislador. Por conseguinte,

6 Vieira Cura inclui no objeto da legística formal o estudo das “normas ‘parasitárias’ (em particular, o que representa a sua inclusão nos actos normativos e o modo de proceder à sua identificação)”. (Cf. CURA, António Alberto Vieira. *Teoria da legislação*. Coimbra, 2006, p. 5).

7 Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Ob. cit., p. 474.

8 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento. In: *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*. Lisboa, 2001, p. 406.

9 Cf. HELENA, Eber Zohler Santa. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/pdf/pdf\\_159/ri1159-04.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/pdf/pdf_159/ri1159-04.pdf)>. Acesso em: 13.08.2007, p. 39.

10 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 406.

em princípio deve guardar matérias unidas no mínimo por um elo de conectividade material. Não é só a boa técnica legislativa que está em questão, mas também uma lógica que visa a resguardar o princípio da segurança jurídica. Isso implica dizer que o diploma legal possui uma espinha dorsal de onde fluem os assuntos que lhe são concernentes, o que é explicitado no título da lei e que gera mesmo segurança aos destinatários.

Ora, “não se tratando de um elemento normativo, o título constitui o primeiro dado relativo a actos normativos que é apresentado no momento da publicação. Por esta razão, deve existir um especial cuidado na sua redacção, de modo a garantir a veiculação de um conteúdo mínimo de informação que permita a identificação clara da matéria a que se refere o acto”<sup>11</sup>.

O título deve mesmo retratar de forma clara e precisa o conteúdo legal, pois seria inadmissível exigir do destinatário a verificação da coincidência entre o título e a matéria efetivamente disciplinada na lei. Toda a matéria alheia a esta lógica pode ser considerada como uma norma intrusa, incorporada ao texto da lei por negligência ou dolo do legislador, o qual deve oportunizar, ou pelo menos não obstaculizar, o respeito ao princípio *ignorantia legis non excusat*<sup>12</sup>.

O assunto em tela ganha relevância nas leis orçamentais, seja pelo seu trâmite acelerado ou pelo poder de barganha do qual abertamente lança mão o legislativo a fim de atingir os seus interesses. Indubitavelmente, há todo um desenvolvimento histórico que justifica tanto o aparecimento das normas parasitárias quanto o seu estágio atual de proliferação nas legislações, embora em alguns países o próprio legislador tenha tentado coibir este instituto por meio da edição de leis orientativas<sup>13</sup>.

11 Cf. DUARTE, David; PINHEIRO, Alexandre Sousa; ROMÃO, Miguel Lopes; DUARTE, Tiago. *Legística*. Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos. Coimbra: Almedina, 2002. p. 200.

12 Para Vieira Cura, “o modo deficiente como são redigidos [os atos normativos] – o que potencia a dificuldade de compreensão da legislação, com evidentes reflexos negativos na observância desses diplomas pelos respectivos destinatários, e retira toda a legitimidade ao princípio *ignorantia legis non excusat*” (Cf. CURA, António Alberto Vieira. Ob. cit., p. 3). Assim, o desconhecimento da lei não pode ser alegado como justificativa no seu descumprimento. Obviamente, para a efetivação do referido princípio é imprescindível que ao diploma legal seja dada a publicidade bastante para oportunizar o seu conhecimento pelo público-alvo. A mesma fundamentação vale para a edição de normas parasitárias, pois as chances de o mandamento legal deslocado de pertinência temática com o título da lei chegar ao conhecimento dos destinatários não são satisfatórias.

13 No Brasil, além do § 8º do art. 165 da Constituição da República temos a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação e a alteração e a consolidação das leis. Também o Decreto nº 4.176/2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal. E o manual de redação da câmara dos deputados. Já em Portugal, há a Lei nº 91/2001 (Lei de Enquadramento Orçamental), que, no art. 28º, nº 2, estabelece: “As disposições constantes do articulado da Lei do Orçamento do Estado devem limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira”. Ademais, existe a Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2006, publicada em 18.05.2006 (que substituiu a Resolução do Conselho de Ministros nº 82/2005), que, no Anexo II, trata de regras de legística para elaboração de atos normativos.

Nessa linha de raciocínio, “as estatuições incluídas em leis do Orçamento que não têm suficiente atinência com o diploma orçamental em que formalmente se inserem nem suficiente e imediata incidência financeira são, na doutrina, designadas *riders*, *cavaliers budgétaires* ou boleias orçamentais”<sup>14</sup>.

### 3 O PROBLEMA DAS NORMAS PARASITÁRIAS NO BRASIL

#### 3.1 Uma visão histórico-constitucional

Santa Helena estabelece que o problema brasileiro inicia já no primeiro orçamento geral do Império<sup>15</sup>. “Esse orçamento continha normas relativas à elaboração dos orçamentos futuros, aos balanços, à instituição de comissões parlamentares para o exame de qualquer repartição pública e à obrigatoriedade de os ministros de Estado apresentarem relatórios impressos sobre o estado dos negócios a cargo das respectivas pastas e a utilização das verbas sob sua responsabilidade”<sup>16</sup>.

Apesar de o assunto em destaque guardar um relativo nexos material com o que razoavelmente poderia ser esperado de uma lei orçamentária, como tratava também de questões administrativas alheias propriamente às receitas e despesas estatais, essa foi a autorização implícita que o legislador necessitava para aumentar a produção de normas intrusas, desprovidas de relação espiritual com o orçamento. Não há uma preocupação em resguardar essa espécie legal ao aspecto contábil.

Aliada a essa ânsia legislativa, há o agravante de a Constituição Republicana de 1891 não permitir o veto parcial<sup>17</sup> pelo Presidente da República<sup>18</sup>. Sendo assim, os parlamentares, seduzidos pelo sistema, aproveitaram as leis do orçamento para veicular mandamentos sem caráter financeiro. Ao que parece, se tais normas surgissem em texto de lei à parte, a chancela do Executivo estaria ameaçada, seja pelo assunto incutido no respectivo projeto de lei ou pela sua oportunidade política<sup>19</sup>.

14 Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 4/2002. In: *Diário da república*. II Série, n. 223, de 26.09.2002. p. 16313.

15 Aprovado pelo Decreto Legislativo de 15.12.1830, somente oito anos após a independência e referente ao exercício 1831-1832. Cf. HELENA, Eber Zohler Santa. Ob. cit., p. 39

16 Cf. HELENA, Eber Zohler Santa. Ob. cit., p. 39.

17 Vejamos: “Art. 37. O projeto de lei adotado em uma das Câmaras será submetido à outra, e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará. §1º Se, porém, o presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, *negará sua sanção*, dentro de dez dias úteis, daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o nesse mesmo, prazo à Câmara, onde ele se houver iniciado, com os motivos da recusa”. (grifo nosso)

18 Cf. SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. Evolução histórica do direito brasileiro (XXI): o século XIX. Disponível em: <[http://www.unb.br/fd/colunas\\_prof/carlos\\_mathias/anterior\\_22.htm](http://www.unb.br/fd/colunas_prof/carlos_mathias/anterior_22.htm)>. Acesso em: 13.08. 2007. O autor menciona que essa característica da Constituição da República brasileira de 1891 é inspirada na Constituição Norte-Americana.

19 Curioso é o desabafo do Presidente da República da época Epitácio Pessoa, pronunciado em 10.03.1892: “Eu sou francamente pelo veto parcial. Julgo-o não só da mais alta e urgente conveniência pública

Ora, neste diapasão, o Presidente da República constantemente estaria sujeito a uma pressão legislativa exagerada, já que tinha de ponderar entre aprovar o orçamento, com aquelas seqüelas legais, ou então vetar toda a lei e, conseqüentemente, arriscar a própria manutenção da máquina administrativa, além dos funestos efeitos políticos que esta decisão poderia causar. Em suma: o parlamento tinha pleno controle da produção legislativa brasileira, o que obviamente não era sustentável por longo tempo. A Reforma Constitucional de 1926 tratou de dar jeito ao problema.

Com a tal reforma, materializou-se o princípio da pureza da lei orçamentária<sup>20</sup>. Mathias de Souza<sup>21</sup> salienta que: “No que concerne ao orçamento, a Emenda vetou as célebres caudas orçamentárias, ao dispor expressamente: As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da Receita e à Despesa fixada para os serviços anteriormente criados”. Além do que, já era mesmo a hora, o nº 1 do art. 37 da Constituição passou a consagrar o veto parcial.

Contudo, esse permissivo sobre o veto motivou o Executivo a usar de maneira abusiva esse direito, vetando expressões isoladas na lei, a exemplo da palavra “não”, o que desvirtuava a própria vontade legislativa<sup>22</sup>. Só com a Constituição de 1967<sup>23</sup> é que o veto ficou restrito ao texto integral de um artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, modelo seguido pela atual Constituição de 1988.

---

como perfeitamente admissível no regimen da nossa Constituição. É o único meio de responder a essa fraude contumaz com que todos os annos, desde que proclamou a República, e à semelhança do que se fez outr’ora na Inglaterra contra a Camara dos Lords e nos Estados Unidos contra o Presidente, procuramos nas caudas orçamentarias impôr ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quaes em projectos de outra natureza se revoltaria o seu zelo pelos principios constitucionaes ou pelos interesses da Nação”. (Cf. COSTA, Araújo apud HELENA, Eber Zohler Santa. Ob. cit., p. 39)

20 Princípio este repetido, sem alterações substanciais, nas demais Constituições brasileiras.

21 Cf. SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. Ob. cit.

22 “Todavia, o veto parcial passou a ser utilizado na história política brasileira como instrumento de abuso do Poder Executivo, para, vetando palavras isoladas do texto legal, mudar-lhe completamente o sentido, acabando por desvirtuar o projeto de lei. E pior: para a derrubada do veto, era (como ainda é) exigido um *quorum* qualificado, o que dava ensejo à possibilidade de o Executivo legislar transversalmente, através da desfiguração do projeto de lei, bastando que tivesse uma minoria que o apoiasse, impedindo a formação do *quorum* necessário à derrubada do veto e restauração do verdadeiro alcance do projeto desvirtuado. O veto parcial acabou sendo utilizado para fraudar a vontade do Poder Legislativo usurpada pelo Presidente da República” (Cf. BASTOS, Marcelo Lessa apud HELENA, Eber Zohler Santa. Ob. cit., p. 40). Ainda segundo Santa Helena: “Logo veio o abuso presidencial com o veto a palavras, inclusive com a inversão total da vontade legislativa, no caso do veto isolado ao termo ‘não’, em inúmeras oportunidades, nos regimes constitucionais de 1934 a 1969. (Ob. cit., p. 40)

23 Cf. BASTOS, Marcelo Lessa. Considerações sobre o veto presidencial aos projetos de lei. Disponível em: <[http://www.fdc.br/artigos/veto.htm#\\_ftn15](http://www.fdc.br/artigos/veto.htm#_ftn15)>. Acesso em: 13.08. 2007. Vale a transcrição do § 1º do art. 62: “§ 1º Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, *vetá-lo-á, total ou parcialmente*, dentro de dez dias úteis, contados, daquele em que o receber, e comunicará dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o presidente da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea”. (grifo nosso)

Assim, a atual Constituição brasileira ataca em duas frentes contra as normas parasitárias, primeiro admitindo o veto parcial (§ 2º do art. 66) e depois com o princípio da pureza da lei orçamentária (§ 8º do art. 165). Aliado aos preceitos constitucionais, o legislador<sup>24</sup> criou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Esta lei, no seu art. 7º, trata dos princípios a serem observados pelo legislador ordinário, dentre eles destacam-se os incisos I e II: “I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II – a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a esta não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;[...]”. Igualmente, o art. 7º do Decreto nº 4.176/2002 (que estabelece normas para a elaboração, a redação, a alteração de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal) disciplina o assunto<sup>25</sup>. Vale frisar que, nos moldes do art. 61, § 1º, I, alínea *b*, da Constituição, a lei orçamentária é de iniciativa do Executivo.

Obviamente, tais regras visam a restringir ao máximo o aparecimento de normas fugitivas, não só aquelas vinculadas na lei orçamental, bem assim como em qualquer outra espécie legislativa. Resta ainda identificar o que, em tese, pode ser considerado como norma parasitária, pelo menos no âmbito do orçamento do Estado. Sobre o tema, “a doutrina entende que nossas leis orçamentárias podem conter disposições que não exclusivamente se refiram ao montante autorizado para a despesa ou a valores estimados para as receitas, mas que com eles mantenham um grau de pertinência que justifiquem sua inclusão no texto legal”<sup>26</sup>.

### 3.2 A norma parasitária em leis reforçadas pelo procedimento

Tratando das normas parasitárias, Blanco de Moraes<sup>27</sup> leciona que: “Se o fenômeno descrito ofende, na generalidade, as exigências de certeza jurídica do ordenamento, ele gera na especialidade patologias agravadas na ofensa a esses e a outros valores, quando pressupõe a presença, de normas de diferente hierarquia ou valor normativo, no mesmo acto legislativo, sem que este identifique o diferencialismo de estatuto jurídico existente entre as mesmas”.

24 Em obediência ao parágrafo único do art. 59 da Constituição e como uma espécie de autolimitação.

25 O art. 60 do referido decreto diz que: “As regras do Manual de Redação da Presidência da República aplicam-se, no que couber, à elaboração dos atos normativos de que trata este Decreto”. Por sua vez, tal manual foi aprovado pela Portaria nº 91/2002, da Casa Civil da Presidência da República. No que concerne aos projetos de lei provenientes da Câmara dos Deputados, esta também possui um manual de redação. Já o manual de redação do Senado da República não trata propriamente da elaboração de leis, sim de redação jornalística (do Jornal do Senado e da Agência Senado de Notícias).

26 Cf. HELENA, Eber Zohler Santa. Ob. cit., p. 43.

27 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 407.

Nesses termos, o conceito de normas intrusas também abrangeria o aspecto da hierarquia de leis, não ficando adstrito somente ao elo de conectividade material. Assim, quando uma lei, cujo processo legislativo é mais exigente, trazer norma que poderia ter sido introduzida no ordenamento jurídico, por uma lei de trâmite menos severo, esta norma seria considerada parasitária, não pela desconexão afetiva com o assunto tratado na lei superior, mas pela inadequação formal apresentada.

No Brasil, o art. 59 da Constituição estipula as espécies legais, inclusive de maneira hierarquizada. Sobre o assunto, já decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>28</sup> que, no caso de a Lei Complementar (uma espécie legislativa mais exigente, pois necessita de maioria absoluta para aprovação)<sup>29</sup> consagrar normas que seriam de competência de Lei Ordinária<sup>30</sup> (que somente necessita de maioria simples para aprovação), estas podem ser alteradas pela lei inferior, pois neste caso não estaria sendo violado o princípio da hierarquia legal<sup>31</sup>. Ora, vejamos: cada tipo de lei tem um campo normativo específico, e a qualidade da norma é avaliada no que concerne a esta área de atuação, e não frente ao veículo legal utilizado para sua veiculação.

Portanto, existe um duplo tratamento dispensado às normas parasitárias; o primeiro diz respeito àquelas leis que materializam mandamentos desconectados com seu objeto principal. Neste caso, e isso acontece geralmente nas leis orçamentárias, há todo um aparato legal adequado para repugnar essas exorbitâncias que são verdadeiros atentados à boa técnica legislativa, principalmente por frustrar a necessidade premente de informação dos destinatários do ato normativo.

Já no que concerne às normas intrusas, que adquiriram este atributo em razão da hierarquia legislativa, o órgão de cúpula da Justiça brasileira tem sido complacente com estes desvios do legislador, estabelecendo que a

28 Cf. Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 451988/2006. Disponível em: <[http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/it/frame.asp?classe=re-agr&processo=451988&origem=it&cod\\_classe=539](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/it/frame.asp?classe=re-agr&processo=451988&origem=it&cod_classe=539)>. Acesso em: 13.08.2007. Segue a Ementa: "Contribuição social (CF, art. 195, I): legitimidade da revogação pela Lei nº 9.430/1996 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pela Lei Complementar nº 70/1991, dado que essa lei, formalmente complementar, é, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída, materialmente ordinária; ausência de violação ao princípio da hierarquia das leis, cujo respeito exige seja observado o âmbito material reservado às espécies normativas previstas na Constituição Federal. Precedente: ADC 1, Moreira Alves, RTJ 156/721".

29 Art. 69 da Constituição da República.

30 O legislador constitucional brasileiro costuma identificar as matérias objeto de regulamentação por lei complementar, assim, no silêncio, o assunto deve ser disciplinado por lei ordinária.

31 "Uma norma padece de um defeito de *excesso de forma* quando é submetida, sem necessidade, a uma tramitação produtiva mais exigente do que aquela de que careceria para a sua edição, decorrendo da mesma, conseqüências jurídicas defeituosas no plano operativo". Como se observou, não foi essa a tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro. Há necessidade, contudo de ressaltar que o contrário, ou seja, a insuficiência de forma, não pode ser tolerada, e diante dessa hipótese estaríamos se uma lei ordinária regulamentasse matéria específica de lei complementar, a própria insuficiência de quórum legislativo fulminaria de inconstitucionalidade essa norma, que de toda forma também poderia ser chamada de parasitária. Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 429.

norma legal poderá ser alterada por uma lei inferior, em que pese ter sido incluída no ordenamento jurídico por uma lei superior, desde que a matéria em questão, originariamente, tivesse de ser tratada por uma lei ordinária; esse é o posicionamento já sedimentado.

Sobre esse ponto em especial, no caso tupiniquim, é possível que o legislador tenha um poder discricionário exagerado nas mãos, pois fica a seu critério (até resposta judicial obviamente) a decisão do que é matéria reservada à Lei Ordinária e o que é de competência da Lei Complementar, o que pode ocasionar grave insegurança jurídica se se reconhecer que um *quorum* legislativo reduzido pode revogar ou modificar um ato legislativo aprovado pela maioria absoluta do parlamento.

Conseqüentemente, para que o princípio da segurança jurídica seja resguardado, é esperado do legislador que identifique as normas ordinárias que forem disciplinadas por meio de leis de procedimento reforçado. “Essa omissão identificativa conduz a que a sua externalização seja envolvida num valor e numa força aparentes, de carácter superior à que corresponde ao seu objecto constitucional”<sup>32</sup>.

### 3.3 Exemplos de normas parasitárias

Vamos iniciar citando exemplos da Constituição da República de 1988, que, por sinal, regula muitas matérias estranhas à estrutura constitucional<sup>33</sup>. Seleccionamos quatro exemplos para que o assunto fique mais bem ilustrado:

1º exemplo: o art. 14 (incluído no Capítulo IV, que trata dos direitos políticos, que por sua vez está dentro do Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais) dispõe basicamente sobre o voto e a elegibilidade, mas obviamente exagera quando disciplina matéria tipicamente de interesse processual:

#### Art. 14

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

32 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 434.

33 Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 62-63. Sobre a matéria tipicamente constitucional, prescreve o jurista: “Com o triunfo do movimento constitucional, impôs-se também, nos primórdios do século XIX, o chamado *conceito ideal de constituição* (C. Schmitt). Este conceito ideal identifica-se fundamentalmente com os postulados político-liberais, considerando-se como elementos materiais caracterizadores e distintivos, os seguintes: (a) a constituição deve consagrar um *sistema de garantias da liberdade* (esta essencialmente concebida no sentido do reconhecimento de direitos individuais e da participação dos cidadãos nos actos do poder legislativo através dos parlamentos); (b) a constituição contém o *princípio da divisão dos poderes*, no sentido de garantia orgânica contra os abusos dos poderes estaduais; (c) a constituição deve ser *escrita* (documento escrito)”. Desta forma, acreditamos que toda matéria alheia a esta lógica estrutural e material poderia muito bem ser assunto de legislação infraconstitucional, e assim pode ser considerada como norma parasitária, tanto por conter vício de excesso de forma como por ser impertinente no aspecto material.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

2º exemplo: o art. 126 (incluído no Capítulo III, sobre o Poder Judiciário, que está integrado ao Título IV, que disciplina a organização dos Poderes) dispõe sobre a criação de varas especializadas para dirimir conflitos fundiários, todavia, mais uma vez o constituinte extrapola e regula matéria processual:

#### **Art. 126**

Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio.

3º exemplo: o art. 226 (incluído no Capítulo VII, acerca da família, da criança, do adolescente e do idoso, dentro do Título VIII, da ordem social) dedica-se à família, como base da sociedade, porém, esmiúça demais o instituto do divórcio, o que poderia muito bem ter sido tratado por uma lei ordinária:

#### **Art. 226**

§ 6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos.

4º exemplo: o art. 242 (parte do Título IX, das disposições constitucionais gerais), que respeita a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, talvez seja o mais nítido de todos os exemplos de normas parasitárias, pois determinado tema está completamente alheio ao âmbito constitucional:

#### **Art. 242**

§ 1º O ensino da história do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.

§ 2º O colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal.

Convém sublinhar que os exemplos constitucionais acima referidos limitam-se ao aspecto dirigente da boa técnica legislativa, já que não há mesmo como sustentar alguma reprimenda eficaz ao constituinte originário por tê-los inserido na Constituição, além do que, o estudo que nos orienta está circunscrito à Teoria da Legislação, que não se intromete na orientação política do legislador quanto à opção por uma Constituição prolixa. É importante frisar que a parasitária, aqui, tem pertinência preponderantemente material, com a ressalva talvez do excesso de forma.

Já no que concerne à legislação infraconstitucional, vale a transcrição de artigos do código comercial de 1850 que trata dos “capitães ou mestres de navio” (Título III, que por sua vez integra a segunda parte do Código, que trata do comércio marítimo). Se é certo que o assunto está bem identificado dentro da codificação, também é óbvio que disciplinar as atribuições de comandante de embarcação (tema que inspira tratamento específico) dentro do Código Comercial é temerário:

“Art. 497. O capitão é o comandante da embarcação; toda a tripulação lhe está sujeita, e é obrigada a obedecer e cumprir as suas ordens em tudo quanto for relativo ao serviço do navio.

Art. 498. O capitão tem a faculdade de impor penas correccionais aos indivíduos da tripulação que perturbarem a ordem do navio, cometerem faltas de disciplina, ou deixarem de fazer o serviço que lhes compete; e até mesmo de proceder à prisão por motivo de insubordinação, ou de qualquer outro crime cometido a bordo, ainda mesmo que o delinqüente seja passageiro; formando os necessários processos, os quais é obrigado a entregar com os presos às autoridades competentes no primeiro porto do Império aonde entrar.

Art. 500. O capitão que seduzir ou desencaminhar marinheiro matriculado em outra embarcação será punido com a multa de cem mil-réis por cada indivíduo que desencaminhar, e obrigado a entregar o marinheiro seduzido, existindo a bordo do seu navio; e se a embarcação por esta falta deixar de fazer-se à vela, será responsável pelas estadias da demora.”<sup>34</sup>

No que diz respeito às normas parasitárias qualificadas pelo vício de forma, interessante citar o exemplo do novo Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002), que na versão original tratou da compensação tributária no art. 374, que foi logo revogado pela Lei nº 10.677/2003<sup>35</sup>. Nos motivos da revogação não há margem para dúvidas acerca da necessidade de a matéria ser tratada por Lei Complementar, e, sendo o Código Civil uma Lei Ordinária, a inconstitucionalidade era evidente.

Pois bem, em relação aos *cavaliers budgétaires*, temos que<sup>36</sup>: “No dizer de Ruy Barbosa, eram os orçamentos rabilongos que introduziram o re-

34 Ver também os arts. 505 e seguintes.

35 Vale anotar que a revogação aconteceu inclusive antes de decorrida a *vacatio legis* do referido Código, que entrou em vigor em 11.01.2003. Ora, a Lei nº 10.677, de 22.05.2003 (que só tratou da mencionada revogação), apenas aprovou a Medida Provisória nº 104, de 09.01.2003, que por sua vez já tinha revogado o art. (na exposição de motivos da medida provisória está claro o seguinte: “A norma em causa é inconstitucional, porquanto insere em âmbito temático constitucionalmente reservado à lei complementar, a teor do art. 146, III, b, da Constituição de 1988 [Art. 146. Cabe à lei complementar: III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;]). Curioso é que a Medida Provisória nº 75, de 24.10.2002 (que visava a alterar a legislação tributária federal), já tinha tentado revogar o indigitado artigo, todavia foi recusada pelo Congresso Nacional.

36 Cf. HELENA, Eber Zohler Santa. Ob. cit., p. 39.

gistro de hipotecas no Brasil ou alteraram os procedimentos para a ação de desquite”<sup>37</sup>. Mais recentemente, há também outros exemplos, certamente menos explícitos, devido ao mandamento constitucional da pureza da lei orçamental:

1º exemplo: o art. 12 da Lei nº 10.171/2001 (Lei do Orçamento de 2001), que incorporava o Título IV (das disposições finais) foi vetado pelo presidente da República justamente com fulcro no art. 165, § 8º da Constituição:

Art. 12. As ações do Quadro III, anexo a esta lei, contendo as relações de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, constituem obrigações legais para fins de aplicação do disposto no § 2º, art. 9º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Razão: a Constituição estabelece no art. 165, § 8º, que “a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à revisão de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Dessa forma, o dispositivo em questão, ao dispor sobre matéria que extrapola o conteúdo estabelecido pela Constituição para a lei orçamentária anual, tornou-se inconstitucional, motivo pelo qual é proposto o seu veto.

2º exemplo: igual sorte tiveram nove dispositivos da Lei nº 10.407/2002 (Lei do Orçamento de 2002), e o motivo do veto foi basicamente o mesmo<sup>38</sup>. Acontecimento idêntico também ocorreu na Lei nº 10.640/2003 (Lei do Orçamento de 2003), onde foram vetados três artigos por vocação inconstitucional<sup>39</sup>. A partir de então, o legislador parece estar mais cuidadoso na inclusão de normas intrusas.

Passamos agora, à análise do caso português.

## 4 O PROBLEMA DAS NORMAS PARASITÁRIAS EM PORTUGAL

### 4.1 Uma análise da situação legislativa

Afigura-nos que o problema das normas intrusas em Portugal não tenha afetado tanto as relações entre o Governo e a Assembléia quanto no

37 Por curiosidade, interessa saber que o registro de hipotecas no Brasil foi criado pela Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, cujo art. 35 ordenava: “Fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus regulamentos”. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 482, de 14.11.1846, e só posteriormente o assunto foi objeto da Lei nº 1.237, de 24.09.1864. Cf. RIBEIRO, Benedito Silvério; DIP, Ricardo Henry Marques. Algumas linhas sobre a dúvida no registro de imóveis. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/rdi/rdi23-007.asp>>. Acesso em: 13.08.2007.

38 Cf. Mensagem nº 22/2002, onde as razões do veto podem ser conferidas na íntegra.

39 Cf. Mensagem nº 14/2003, onde as razões do veto podem ser conferidas na íntegra.

Brasil. Tal conclusão pode ser apressada, mas toma por pressuposto a inexistência de uma disciplina constitucional específica no que concerne às caudas orçamentárias<sup>40</sup>. Não obstante, o recurso a este instituto é bastante conhecido em Portugal, e de uso comum pelo parlamento. Tanto que Sousa Franco<sup>41</sup> expressa benevolência para com os *cavaliers budgétaires*, e inclusive admiti-os como integrantes da lei orçamentária.

Pois bem, obviamente que tal prática afronta a técnica legislativa, em especial no que concerne à necessidade de conhecimento da lei pelo seu público-alvo. Para barrar essa extravagância legislativa e certamente melhorar a qualidade da legislação produzida pelo Governo, o Conselho de Ministros editou a Resolução nº 64/2006<sup>42</sup>, que impõe regras de legística no âmbito governamental.

Assim, logo no nº 1 do art. 4º da Resolução (no que repete o nº 1 do art. 3º da Resolução nº 82/2005) está estabelecido que: “O sumário a publicar no *Diário da República* deve conter os elementos necessários e suficientes, para dar, de modo sintético e rigoroso, a noção do conteúdo do diploma”. Ora, apesar do termo *rigoroso* denotar a preocupação do Conselho no sentido de que o conteúdo da norma expresse o disposto no seu título, no transcorrer da Resolução não existe um mandamento exclusivo que trate das normas fugitivas<sup>43</sup>.

Para além da Resolução do Conselho, há a lei de enquadramento orçamental (Lei nº 91/2001), que no seu art. 28, nº 2, limita a matéria da lei do orçamento do Estado ao “estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira”. O que implica reconhecer a proibição das boleias orçamentais.

40 Além do que, a discussão sobre o veto parcial não parece ter sido intensa em Portugal.

41 Cf. FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina, v. 1, 1997. p. 401-402. De acordo com o jurista, o Orçamento contém “*boleias orçamentais* – normas alheias a qualquer relevante conexão com o conteúdo do orçamento (v.g., no OE-1992, regulou-se a competência expropriatória dos Governos regionais). Todavia, não são assim *todas as leis*? Uma norma penal incluída no Código Civil não seria válida nem eficaz? O problema é geral, só por motivos válidos é que surge a respeito da lei do orçamento. Toda a lei pode rever potencialmente as leis anteriores de idêntica natureza formal”. O autor inclusive defende energicamente a validade das normas parasitárias quando discorre sobre a natureza jurídica da lei orçamentária: “[...] Não são *actos administrativos sob forma de lei*, pois assumem um carácter de *generalidade concreta*, com vigência limitada no tempo segundo um processo de *substituição sequencial*, que também os aparta da clássica lei material geral e abstracta. Não regulam principalmente direitos e deveres como as normas materiais, mas podem criar ou reger direitos, obrigações ou outras situações jurídicas e, assim, instituem novos mecanismos de imperatividade, obrigatoriedade contratual, estímulo-incentivo ou desincentivação do comportamento dos sujeitos, que não são indiferentes à sua situação e ao comércio jurídico [...]”.

42 Vale frisar que a Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2006 (publicada no Diário da República I-Série-B nº 96, de 18.05.2006), substituiu a Resolução nº 82/2005. Esta última, por sua vez, reproduziu a Resolução nº 126-A/2004, publicada no Diário da República I Série-B nº 208, de 3 de setembro de 2005. Cf. CURA, António Alberto Vieira. Ob. cit., p. 5.

43 O nº 3 do art. 7º (do Anexo II) – sobre artigos, números, alíneas e subalíneas – preconiza que: “Cada artigo deve dispor sobre uma única matéria, podendo ser subdividido em números e alíneas”. Porém, a referida resolução não avança mais do que isso no trato das matérias *materialmente* estranhas ao conteúdo da lei (no que perdeu uma valiosa oportunidade).

Curioso é que o art. 106, nº 1, da Constituição da República preconiza que a Lei do Orçamento será elaborada e organizada conforme a lei de enquadramento<sup>44</sup>, o que dá suporte constitucional à vedação das normas intrusas, ainda mais se considerado que a “lei de enquadramento orçamental” é tipicamente uma lei reforçada, portanto, o seu desrespeito equivale mesmo à declaração de inconstitucionalidade da parte da lei do orçamento que violar os seus respectivos preceitos<sup>45</sup>.

Vale frisar que a Assembléia da República (AR) não possui manual de redação de atos normativos, o que seria bastante útil na confecção das leis de sua competência (já que o orçamento é de iniciativa governamental)<sup>46</sup>. Todavia, a Resolução nº 4/1993, alterada pela Resolução nº 2/2003 (Regimento da AR), no art. 138, até trata de legística formal, sem contudo fazer menção às normas intrusas.

## 4.2 A norma parasitária em leis reforçadas pelo procedimento

Cabe-nos agora, debater as normas fugitivas qualificadas pelo aspecto formal. Ora, como já tivemos oportunidade de expor, caso o mandamento legal que poderia ter sido tratado na lei ordinária apareça na lei reforçada, este carregaria o vício de excesso de forma, o que fulminaria a sua legalidade jurídica. Assim, considerando a tentativa de unificação legislativa da comunidade europeia, é interessante apresentar o tratamento dispensado à matéria por alguns dos países membros.

Na França, existe uma hierarquia entre as leis orgânicas e as leis ordinárias, em razão do procedimento reforçado daquelas. Por conseguinte, as leis orgânicas estão incluídas num “bloco de constitucionalidade”, e dessa maneira as leis ordinárias que violem os seus preceitos são inconstitucionais. Mas na legislação não-orçamentária não há uma proibição constitucional específica às normas intrusas. Em contrapartida, existe um controle de constitucionalidade prévio realizado pelo legislador e pelo Conselho Constitucional, no intuito de identificar na lei orgânica os dispositivos ordinários. Caso isso não ocorra antes da entrada em vigor da lei, tais normas legais se beneficiam disso e somente podem ser revogadas por outra lei orgânica. No que toca à lei orçamentária, a proibição das parasitárias está presente na

44 Ordena o art. 106º, nº 1: “A Lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos”.

45 Cf. FRANCO, Antonio L. de Sousa. Ob. cit., p. 397. O autor se manifesta da seguinte maneira: “Qual o conteúdo da Lei do Orçamento? No plano jurídico, define-o a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, que pode considerar-se uma *lei reforçada* (\*) devendo a sua contradição por concretos actos orçamentais ser considerada ilegal [ou, se assim se entender, inconstitucionalidade indirecta, por violar o disposto nos arts. 109, nºs 1, 2, e 168, nº 1, p, CRP]”. No asterisco, o autor faz uma remissão a Gomes Canotilho (*A lei do orçamento na teoria da lei*, p. 55). Convém ressaltar que os artigos mencionados dizem respeito ao texto resultante da revisão constitucional de 1992.

46 Cf. FRANCO, Antonio L. de Sousa. Ob. cit., p. 409.

remissão constitucional para a “legislação orgânica de enquadramento do Orçamento de Estado” (art. 34º), que por sua vez proíbe os cavaleiros orçamentários<sup>47</sup>. O Conselho Constitucional inclusive já manifestou a inconstitucionalidade dos “rabilongos do orçamento”<sup>48</sup>.

A Espanha também atribui hierarquia superior às leis orgânicas, que integram o denominado bloco de constitucionalidade. Acerca das parasitárias nas leis ordinárias, o Tribunal Constitucional tem exigido do legislador a identificação numa lei orgânica de normas estranhas à reserva desta lei, “mas que por ela sejam também disciplinadas por razões sistemáticas ou de oportunidade”<sup>49</sup>. No caso de o legislador não fazer essa rotulagem, o Tribunal Constitucional tem se limitado a declarar a natureza não orgânica das normas inferiores. Contudo, não sendo desqualificada a norma intrusa antes da entrada em vigor da lei, há “congelamento de grau”<sup>50</sup>, ou seja, presunção de que detém a mesma hierarquia da lei orgânica. Porém, ao contrário do que acontece na França, tal presunção pode ser afastada pela Justiça Constitucional. No que concerne às caudas do orçamento, há uma maior rigidez do que na legislação ordinária. Durante algum tempo, a censura jurisdicional aos *riders* era dirigida só à introdução de novos impostos na lei orçamentária, mas com a edição da lei de enquadramento orçamental, o legislador teve limitada a sua atuação quanto à questão das normas parasitárias, já tendo a justiça constitucional decidido pela sua inconstitucionalidade<sup>51</sup>.

Na Itália, a discussão sobre as normas fugitivas tem sido reduzida por causa da escassez das leis ordinárias reforçadas e devido também à sua tendência de regular matérias de conteúdo homogêneo. Não obstante, o Tribunal Constitucional já declarou a inconstitucionalidade de leis com conteúdo muito heterogêneo, aptas a ferir o princípio da segurança jurídica. “A presença de normas proibitivas e de normas sancionatórias em leis com título e objecto principal distinto criaria, segundo o Tribunal, um quadro de ignorância inevitável para os destinatários, o qual derogaria o princípio segundo o qual a ignorância da lei não seria desculpável”<sup>52</sup>. Ademais, a

47 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 411-414.

48 Cf. Acórdão nº 141/2002 do Tribunal Constitucional. In: *Diário da República*, I Série-A, nº 107, de 09.05.2002, p. 4364.

49 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 416.

50 “Quando uma matéria tiver sido regulada por acto legislativo, o grau hierárquico desta regulamentação fica congelado, e só um outro acto legislativo poderá incidir sobre a mesma matéria, interpretando, alterando, revogando ou integrando a lei anterior. Os princípios da tipicidade e da preeminência da lei justificam logicamente o princípio do congelamento do grau hierárquico: uma norma legislativa nova, substitutiva, modificativa ou revogatória de outra deve ter uma hierarquia normativa pelo menos igual à da norma que se pretende alterar, revogar, modificar ou substituir. Este princípio não impede, rigorosamente, a possibilidade de deslegalização ou de *degradação do grau hierárquico*. Neste caso, uma lei, sem entrar na regulamentação da matéria, rebaixa formalmente o seu grau normativo, permitindo que essa matéria possa vir a ser modificada por regulamentos.” (Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 738-739)

51 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 415-419.

52 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 421.

Constituição proíbe a inclusão de novos tributos ou despesas no Orçamento, o que tem sido estendido aos *tackings*. Porém, com a reforma do Orçamento do Estado “os potenciais cavaleiros transitaram para uma lei ordinária complementar ao orçamento, que é a lei financeira, a qual a doutrina considera um exemplo típico de *lei omnibus*”<sup>53</sup>. Por sinal, referida *lei omnibus* pode ser utilizada como aliada da técnica legislativa, pois a sua finalidade é justamente de veicular as regras heterogêneas da lei orçamentária.

Portugal também reconhece a hierarquia entre as leis orgânica e ordinária, de acordo com o que já tivemos oportunidade de expor. A discussão que se trava aqui é sobre a constitucionalidade de referidas normas inferiores (ou de procedimento menos rígido) presentes nas leis orgânicas; matéria não afeita à Teoria da Legislação<sup>54</sup>. Convém explanar que o Tribunal Constitucional ainda não enfrentou a matéria, porém, “cumpre destacar um esboço de tendência do Tribunal, no sentido de não julgar inconstitucionais os cavaleiros de lei reforçada”<sup>55</sup>. E se é assim, os dispositivos intrusos em lei orgânica podem muito bem ser revogados por uma lei ordinária<sup>56</sup>.

A respeito das leis do orçamento do Estado, vimos que apesar da Constituição da República portuguesa não conter regra que determine expressamente a proibição dos rabilongos orçamentais, impõe mesmo obediên-

53 Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 422.

54 Segundo Gomes Canotilho: “Os estatutos regionais, ao estabelecerem a disciplina jurídica dos órgãos regionais, aproveitaram a ocasião para inserirem disposições referentes à matéria eleitoral, sobretudo quanto à delimitação dos círculos eleitorais da respectiva região. É mais que duvidosa a bondade constitucional de tal procedimento. A reserva eleitoral é *reserva de lei* (hoje, de lei orgânica: art. 167º-A da Constituição ou, melhor, reserva de lei formal de parlamento (art. 167-A e J, 139-3-C). Ela exige um tratamento unitário sugerido e imposto por várias regras e princípios constitucionais (CRP arts. 49, 116, 167-A e J, 139-3-C, 136-B e 288-H), pelo que a inserção de matéria eleitoral em lei estatutária se terá de considerar inconstitucional (inconstitucionalidade formal e material). (Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 860-861)” Contudo, mais recentemente o jurista admitiu: “Nestes termos, não temos hoje a mesma segurança quanto à censurabilidade da inserção no estatuto de ‘disposições programáticas’ (que nos pareceram, até agora, feridas de inconstitucionalidade)” (Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 779). A seu turno, preleciona Blanco de Moraes: “No que respeita a *cavaleiros* relativos à matéria eleitoral, ou seja, normas respeitantes ao hemisfério da reserva de um tipo de lei reforçada, que é a lei orgânica, incrustados noutra lei reforçada mais rígida e de hierarquia superior, que é o estatuto de autonomia, o Tribunal [Constitucional] logrou ser ainda mais evasivo”. (Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Ob. cit., p. 426)

55 Interessante anotar que o nº 2 do art. 10º do Anexo II da Resolução do Conselho de Ministros nº 82/2005, preceitua o seguinte: “Das disposições finais e transitórias das leis com valor reforçado deve ainda constar à identificação expressa de todas as normas que eventualmente não revistam esse valor”. Estranhamente, este dispositivo não foi repetido pela Resolução nº 64/2006.

56 Por sua vez, Jorge Miranda preconiza que: “Se um dos estatutos contiver normas sobre outras matérias que não as atinentes às atribuições e aos órgãos e aos titulares dos órgãos regionais, essas normas não adquirirão a força jurídica específica das normas estatutárias (\*). Por conseguinte, poderão ser modificadas ou revogadas, observadas as pertinentes regras gerais da Constituição; ou poderão, desde logo, ser inconstitucionais por invadirem domínios de outras leis”. No asterisco, o autor remete para o “acórdão nº 1/1991 do Tribunal Constitucional de 22 de Janeiro, In: *Diário da República*, 1ª série-A, nº 49, de 28 de fevereiro de 1991: a afirmação da possibilidade de os estatutos integrem normas versando matéria eleitoral não implica necessariamente uma identidade de força jurídica e de regras de aprovação e alteração. E, em especial, a declaração de voto do juiz António Vitorino (p. 1043 e ss.). Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, t. V, 2000. p. 368.

cia à lei de enquadramento orçamental, que, por sua vez, restringe a matéria da Lei do Orçamento.

### 4.3 Exemplos de normas parasitárias

Para uma melhor compreensão do assunto discutido, é de suma importância a citação de exemplos de normas intrusas. Assim como fizemos no caso brasileiro, vamos começar pelos mandamentos constitucionais que a *nosso ver* poderiam ter sido tratados pela legislação infraconstitucional. Vale aqui observar que a Constituição da República portuguesa é bem mais sutil em relação às normas parasitárias do que a brasileira. É perceptível o viés predominantemente programático e abrangente das normas daquela, ao contrário do que sucede com a Constituição brasileira:

1º exemplo: o art. 119 (que integra o Título I, Princípios Gerais, que por sua vez está na Parte III, da Organização do Poder Político) disciplina a “publicidade dos actos”. Talvez, o constituinte não precisasse detalhar os documentos que necessitam de publicação no Diário da República, remetendo esta tarefa à lei, como faz no nº 3 deste mesmo artigo. Porém, voltamos a frisar que a falta não é exagerada e certamente denota a preocupação com o princípio da publicidade dos atos.

2º exemplo: situação semelhante estaria consagrada no art. 77 (que expressa a “participação democrática no ensino”, localizado no Capítulo III, sobre os direitos e deveres culturais, que faz parte do Título III, acerca dos “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”, na Parte I da Constituição). O nº 1 do art. 77 preconiza que “os professores e alunos têm direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei”. Ora, apesar de o preceito legal expressar uma certa postura do Estado em relação à administração das instituições de ensino, a matéria poderia ter sido objeto de tratamento infraconstitucional. Não obstante, voltamos a repetir, a norma parasitária, neste caso, passa quase despercebida, uma vez que não apresenta a regulação de um caso concreto, como faz muitas vezes a Constituição brasileira. Flagrante é a intenção de direcionar o comportamento do legislador ordinário.

3º exemplo: o art. 28 (sobre a “Prisão preventiva”, no Título II, que trata dos direitos, liberdades e garantias, que por sua vez pertence à Parte I, dos direitos e deveres fundamentais) preceitua no nº 1 que: “A detenção será submetida, no prazo máximo de quarenta e oito horas, a apreciação judicial...”. Em que pese o mandamento abrigar o princípio do devido processo legal e da ampla defesa, talvez não fosse necessário estipular prazos, o que poderia ser remetido à lei processual penal. Contudo, as reservas feitas aos exemplos anteriores aqui também têm valor.

Pois bem, com certeza, as normas parasitárias são bem mais evidentes nas leis orçamentárias, onde há maior facilidade em delimitar as matérias tipicamente conexas ao aspecto financeiro do Estado. Exemplo marcante está inserido na Lei nº 109-B/2001 (Orçamento do Estado para 2002), especialmente no art. 3º que trata da “alienação de imóveis” que talvez merecesse um tratamento próprio:

### Art. 3º

#### Alienação de imóveis

1 – A alienação de imóveis afectos aos serviços do Estado e aos serviços dotados de autonomia financeira e com personalidade jurídica depende de autorização prévia do ministro das finanças, revertendo uma parte não inferior a 30% do produto da alienação para o Ministério ou serviços com autonomia, afectários, e o restante para receita geral do Estado, de acordo com a distribuição a fixar em despacho do Ministro das Finanças.

[...]

4 – As alienações de imóveis dos serviços do Estado e dos serviços dotados de autonomia financeira e com personalidade jurídica processam-se, preferencialmente, por hasta pública, nos termos e condições definidos pelo Despacho Normativo nº 27-A/2001, de 31 de maio.

5 – Podem ser feitas vendas de imóveis por ajuste directo, mediante despacho de autorização do Ministro das Finanças, desde que a hasta pública tenha ficado deserta, as quais se processam nos termos e condições definidos pelo despacho normativo referido no número anterior.

É interessante anotar um problema detonado em virtude da presença de normas intrusas na lei do orçamento. O problema respeita justamente ao carácter temporário da lei orçamentária<sup>57</sup>. A lei orçamentária é submetida ao princípio da anualidade, tanto que há uma sucessão anual de leis que tratam das receitas e despesas estatais. Se é assim, a validade dos mandamentos parasitários poderia tranqüilamente ser questionada quando não

57 Sousa Franco diz que, a Lei do Orçamento “enfim, tem, quanto ao seu conteúdo típico ou normal, necessariamente vigência anual por força do princípio da anualidade (\*)”. No asterisco, há remissão a uma nota de rodapé: “Por isso, o DL 808/1974, de 31/12, fixou algumas disposições permanentes que se vinham repetindo de orçamento em orçamento. Há certos efeitos diferidos produzidos por orçamentos, todavia, sempre com *mediação do orçamento em vigor* (cf. SOUSA FRANCO, MFP, I, 862 e ss.) a) os *programas plurianuais*, acima referidos; b) as *despesas que transitam para o ano seguinte*; c) as *reposições* à Administração de quantias indevidamente recebidas, na própria gerência – caso em que constituem; d) as *restituições* pela Administração de quantias indevidamente recebidas (no caso de impostos, por títulos de anulação a compensar com dívidas futuras); e) a *afetação de saldos orçamentais* à cobertura de despesas futuras; f) o *pagamento de despesas de anos findos*, que hoje deve ser feito, apesar de o título ser anterior, pela verba respectiva do ano em curso, e não por verba própria (DL 265/78, de 30/08); g) *casos especiais* (ou até *excepcionais e anómalos*) especialmente previstos em cada OE. É duvidoso que a *transição de saldos* seja um efeito diferido, antes parecendo ser uma forma de financiamento do orçamento futuro (seguinte)”. (Cf. FRANCO, Antonio L. de Sousa. Ob. cit., p. 398-399)

repetidos na lei orçamentária posterior. Todavia, o legislador parece mesmo estar orientado a esse respeito, pois tem sido praxe reproduzir na lei orçamentária a matéria estranha aos limites definidos pela seara financeira<sup>58</sup>.

Ora, embora com singelas alterações, o preceito sobre “alienação de imóveis” está presente no art. 3º da Lei nº 30-C/2000 (Orçamento do Estado para 2001); art. 4º da Lei nº 3-B/2000 (Orçamento do Estado para 2000); art. 3º da Lei nº 87-B/1998 (Orçamento do Estado para 1999), e assim por diante<sup>59</sup>.

Outros exemplos ainda poderiam ser apontados, como o art. 29 da Lei nº 52-C/1996 (Orçamento do Estado para 1997), que tratou de modificar a redação de artigos do Código do IRS (Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares). Em que pese à matéria ter afinidade com as receitas estatais, é de se crer que a boa técnica legislativa recomende o seu trato por lei própria para esse fim.

## 5 O POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

Antes de iniciar o estudo da jurisprudência, convém fazer um esclarecimento: há dois tipos de situações diferentes que podem suscitar uma prestação jurisdicional. A primeira é sobre o que temos denominado, no decorrer deste trabalho, de normas parasitárias materiais, que são aquelas que não guardam afinidade com o objeto principal da lei, não obstante o ato legislativo utilizado para veiculá-las ter sido formalmente adequado. Esse primeiro tipo ainda estaria subdividido em normas parasitárias orçamentais e normas parasitárias não-orçamentais, cujo conteúdo pode tranqüilamente ser identificado pela própria nomenclatura dispensada às duas subespécies.

Por sua vez, a segunda espécie, chamamos de normas parasitárias formais, onde até pode haver uma tendência combinatória de assuntos, mas o meio optado pelo legislador para inserir a norma no mundo jurídico é im-

58 Bastante oportuno é o Parecer do Ministério Público que trata justamente do assunto em comento: “Tais disposições, incluídas formalmente, segundo critérios de oportunidade, na Lei do Orçamento, apresentam-se normalmente com uma feição de natureza permanente, com vocação de aplicabilidade para além do limite do período financeiro de um ano que constitui, segundo o princípio da anualidade, o período de vigência da Lei do Orçamento”. E continua logo a seguir: “Recorde-se, todavia, que, no essencial, as normas dos nºs 1 a 6 do art. 3º da Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro, reproduzem matéria constante de leis do Orçamento anteriores. Isto poderá significar que o legislador, ele próprio, assume a natureza temporária das referidas normas, pois sente a necessidade de as reproduzir em sucessivas leis do Orçamento. (Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 4/2002. In: *Diário da República*, II Série, nº 223, de 26.09.2002, p. 16313)

59 Limitamos a pesquisa até o orçamento de 1993, desta forma, seguem os artigos onde a norma intrusa está consagrada: art. 3º da Lei nº 127-B/1997 (Orçamento do Estado para 1998); art. 3º da Lei nº 52-C/1996 (Orçamento do Estado para 1997); art. 3º da Lei nº 10-B/1996 (Orçamento do Estado para 1996); art. 3º da Lei nº 39-B/1994 (Orçamento do Estado para 1995); art. 3º da Lei nº 75/1993 (Orçamento do Estado para 1994) e art. 3º da Lei nº 30-C/1992 (Orçamento do Estado para 1993).

próprio, e assim há um vício por excesso ou insuficiência de forma da norma fugitiva.

Após essa exposição, resta-nos dizer que sobre as normas intrusas materiais não-orçamentais, apesar dos exemplos das Constituições brasileira e portuguesa, bem como do Código Comercial do Brasil, salvo melhor pesquisa, não há decisões das cortes constitucionais a esse respeito; e talvez seja porque a agressão ao sistema jurídico não é demasiada intensa, considerando a unidade do Direito, que apenas disciplina as normas de conduta em diplomas distintos prezando pelo respeito ao conhecimento da lei pelos jurisdicionados, além de exaltar a segurança jurídica.

Pois bem, sobre as normas parasitárias materiais orçamentais temos variados exemplos em Portugal. Em contrapartida, o Judiciário brasileiro não tem sido invocado para resolver este tipo de problema, pois devido à constitucionalização expressa do tema o próprio Poder Executivo tem realizado o controle prévio de constitucionalidade, nos termos dos exemplos que citamos alhures. Já em Portugal, vamos analisar o Acórdão nº 360/2003, apreciado pelo Tribunal Constitucional<sup>60</sup>.

A discussão do acórdão gravita em torno da constitucionalidade das alterações trazidas pelo art. 9º da Lei nº 32-B/2002 (Orçamento do Estado para 2003) nos arts. 51º e 53º do Estatuto da Aposentação (aprovado pelo Decreto-Lei nº 498/1972). No caso, o Tribunal Constitucional segue a jurisprudência já firmada pela corte, no sentido da constitucionalidade das parasitárias orçamentais, muito embora tenha declarado a inconstitucionalidade do referido artigo por violação do direito das associações sindicais à participação na elaboração da legislação do trabalho:

No caso, o Tribunal entende – recorrendo, aliás, ao critério seguido pelo Acórdão nº 173/2001 (Acórdãos do Tribunal Constitucional, v. 49, p. 654) – que as normas em apreciação se devem considerar como estruturantes do regime de aposentação, e, portanto, como constituindo legislação do trabalho, para o efeito que agora nos interessa.

7 – A esta conclusão, não obsta a sua inclusão na Lei do Orçamento. E, a propósito, cabe observar que esta inserção não implica, por si só, a inconstitucionalidade das mesmas, com base na consideração de que dizem directamente respeito a receitas ou a despesas, assumindo a natureza de *cavaliers budgétaires*; tem aqui pleno cabimento o que se afirmou, desenvolvidamente, no Acórdão nº 141/2002 (publicado no Diário da República, 1ª série-A, de 9 de maio de 2002), relativamente à inclusão, na Lei do Orçamento, de normas relativas a salários na função pública. Valem, no caso presente, as considerações então

60 Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 232, de 07.10.2003.

formuladas, assim se reiterando a conclusão ali alcançada, aliás, na seqüência da jurisprudência que refere – Acórdãos nºs 461/1987 e 358/1992, *in* Acórdãos do Tribunal Constitucional, respectivamente, v. 10, p. 181, e v. 23, p. 109<sup>61</sup>.

Por conseguinte, é necessário observar o Acórdão nº 141/2002<sup>62</sup> do Tribunal Constitucional, que tratou de averiguar a constitucionalidade do art. 11º da Lei nº 2/1992 (Orçamento do Estado para 1992) e art. 9º da Lei nº 30-C/1992 (Orçamento do Estado para 1993). O Tribunal decidiu pela inconstitucionalidade dos artigos, não em virtude da presença na lei orçamentária, sim por reduzirem a remuneração auferida por pessoal que já se encontrava no exercício das suas funções. Curioso que o Acórdão reconhece expressamente a presença dos *cavaliers budgétaires*:

[...]

35 – Com efeito, constituem as normas em apreço verdadeiros *cavaliers budgétaires* ou *riders*.

[...]

39 – Trata-se de um problema bem conhecido da prática constitucional e da doutrina, quer no nosso, quer noutros ordenamentos. É um problema que nalguns destes encontra resposta constitucional expressa, que se traduz na delimitação precisa das normas susceptíveis de serem inseridas na lei orçamental (assim, o art. 110º, nº 4, da *Grundgesetz* da República Federal da Alemanha) ou na proibição de nesta se inscreverem disposições de certo tipo com certo alcance (assim, o art. 81º, nº 3, da Constituição italiana).

Entre nós, porém, não se depara com qualquer preceito expresso da Constituição similar aos referidos. E daí que a doutrina viesse entendendo não ser constitucionalmente questionável a inserção na Lei do Orçamento de normas sem imediata incidência financeiras ou normas ‘não-orçamentais’, um procedimento que se compreenderia tanto melhor quanto deve considerar-se superada uma concepção puramente ‘formal’ daquela lei<sup>63</sup>. Isto, fosse qual fosse o juízo que a correspondente prática devesse merecer, sob o ponto de vista doutrinal ou da clareza do exercício das competências constitucio-

61 Cf. Acórdão nº 360/2003 do Tribunal Constitucional. *In: Diário da República*. I Série-A, nº 232, de 07.10.2003, p. 6627.

62 Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 107, de 09.05.2002.

63 No intuito de facilitar a leitura acima, resolvemos transcrever a remissão bibliográfica do acórdão para a nota de rodapé: "[assim, J. M. Cardoso da Costa *est. cit.* (sobre as autorizações legislativas da Lei do Orçamento, separata dos *Estudos em Homenagem ao Prof. Teixeira Ribeiro*, Coimbra, 1982), p. 19 e ss., e A. Lobo Xavier, *Enquadramento orçamental em Portugal: alguns problemas*, na *Revista de Direito e Economia*, a. IX, 1983, p. 24 e ss.]".

nais e até da clareza do ordenamento jurídico (um juízo, aliás, não negativo, para ambos os autores citados, no tocante a normas que tenham ainda a ver com o delineamento do programa financeiro da lei orçamental, como serão, v. g., as que exprimam a sua vertente fiscal).

Contra este entendimento – mas sem o pôr definitivamente em causa – ponderou-se, todavia, que ele poderia conduzir, afinal, a uma limitação da competência legislativa da Assembléia da República. É que, como a iniciativa da Lei do Orçamento pertence ao Governo, e só a este poderá pertencer, conseqüentemente, a iniciativa da alteração dessa lei, o alargamento dela para além das matérias que preenchem a função orçamental, virá a traduzir-se numa restrição da liberdade de iniciativa parlamentar<sup>64</sup>. Só não seria assim – ressalvam os autores citados – se “pudesse entender-se, o que não é fácil, que nessas matérias a lei poderia ser alterada nos termos gerais”.

O argumento, porém, não é probante, como, por último, demonstrou o Professor Teixeira Ribeiro (*Os poderes orçamentais*, p. 6). É que a dificuldade em consentir que se mantenha a iniciativa parlamentar para a alteração da Lei do Orçamento em matérias “não-orçamentais” é só a de “destrinçar tais matérias das restantes” e, portanto, “simples dificuldade de ordem prática”.

Daí que – concluindo como o mesmo autor – não deva considerar-se atentatório da Constituição, com base na razão assinalada, “o inserimento no articulado do Orçamento de disposições estranhas à administração orçamental”.

Ora, não sendo por essa razão, por outra, realmente, não se vê que a Constituição obste ao procedimento referido, e tanto menos quando se trata de um procedimento de uma longa tradição entre nós (vindo já desde o período do constitucionalismo monárquico e passando por todos os que lhe seguiram), que só justificaria ver precludido pela Constituição em vigor se nesta existisse disposição clara nesse sentido. Ora, como começou por salientar-se, tal não sucede.

Poderá a prática em questão ser discutível, e até censurável, seja do ponto de vista doutrinário, seja do da técnica da legislação. De todo o modo, não o é de um ponto de vista jurídico-constitucional<sup>65</sup>.

É interessante que o mesmo Acórdão, acima citado, consolida o entendimento do Tribunal no que respeita à incidência do princípio da anualidade à lei do orçamento, assunto esse que já tivemos oportunidade

64 Pelos mesmos motivos da nota anterior: “[assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da república portuguesa anotada*, 2. ed., v. 1, p. 472]”.

65 Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 141/2002. In: *Diário da República*, I Série-A, nº 107, de 09.05.2002, p. 4364-4365.

de questionar noutra parte do trabalho. Assim, o Tribunal decidiu que é justamente uma característica dos *cavaliers budgétaires*, o caráter permanente. A anualidade só estaria maculada se um dispositivo propriamente orçamentário tivesse a intenção de se perpetuar<sup>66</sup>.

Por derradeiro, ainda há necessidade de fazer um breve estudo sobre as normas parasitárias formais. Sobre o tema, dissemos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil é consolidada no sentido de que os dispositivos contidos em leis de procedimento mais rígido podem ser alterados por leis inferiores, desde que a norma veiculada seja tipicamente afeita a esta modalidade legal.

Em Portugal, o Tribunal Constitucional “efetivamente, limitou-se a referir no Acórdão nº 1/1991, de 28-2, que as referidas normas fugitivas, embora pudessem figurar no estatuto, não disporiam de uma força jurídica análoga à que corresponde a este último. Mas quanto à resposta às consequências desta realidade (mormente se as mencionadas normas parasitárias seriam ou não inconstitucionais), considerou o Tribunal que essa questão ‘já não tem aqui oportunidade’<sup>67</sup>.

## CONCLUSÃO

Resumidamente, após delimitar o âmbito de estudo da Teoria da Legislação e observar que as normas intrusas estão compreendidas no objeto de interesse da matéria, passamos a conceituá-las, momento em que concluímos que norma parasitária é aquela desprovida de conexão afetiva com o núcleo da respectiva lei na qual vem inserida. Para facilitar a compreensão, utilizamos mesmo da figuração de que a lei possui uma espinha dorsal, da onde fluem os assuntos que com ela são pertinentes; desta forma, uma regra alheia a esta lógica estaria propensa a violar a segurança jurídica, pois de toda maneira dificultaria o conhecimento amplo e irrestrito da lei.

Posteriormente, ampliamos esse conceito dividindo as normas parasitárias em dois grupos, classificados conforme o aspecto material ou formal, sendo que esta última espécie diz respeito à inserção de normas que deveriam ter sido disciplinadas por leis de procedimento menos rígido, mas o foram por leis superiores. O primeiro grupo foi ainda bifurcado em normas parasitárias orçamentais e não-orçamentais, de acordo com a espécie legislativa na qual a norma está veiculada.

66 Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 141/2002, p. 4363: “É que, em rigor, este [o princípio da anualidade do Orçamento] só será violado quando a uma certa previsão de receita ou de despesa do Orçamento – à previsão de uma receita do respectivo mapa; ou à dotação de certas verbas de um mapa de despesa – se atribuir uma duração plurianual”.

67 Também no “Acórdão nº 460/1999, perante uma norma que o Tribunal Constitucional qualificou como ‘em excedência de estatuto’ e em que considerou que o legislador ‘qualificou erradamente como norma estatutária’, ao ter-lhe conferido valor ou força superior à devida, optou o mesmo Tribunal por não declarar a sua inconstitucionalidade”. (Cf. MORAIS, Carlos Blanco de Moraes. Ob. cit., p. 426)

Ademais, realizamos uma análise histórica do desenvolvimento do instituto, principalmente no Brasil, apesar de em Portugal a utilização das normas intrusas ser tão antiga quanto lá. Por conseguinte, citamos alguns exemplos que julgamos pertinentes e concluímos com uma análise jurisprudencial. Em Portugal, aflora a constitucionalidade das *cavaliers budgétaires*. Já no que tange às parasitárias formais, a jurisprudência brasileira é consolidada, ao contrário do Tribunal Constitucional português, onde há resistência de manifestação precisa sobre o assunto.

Por derradeiro, resta sublinhar que de maneira alguma tivemos a intenção de esgotar o assunto em destaque, o que os próprios limites deste estudo e a inexperiência do pesquisador impedem. Todavia, se tivermos conseguido semear algo novo à discussão certamente o esforço despendido terá valido a pena.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional nº 141/2002. In: *Diário da República de Portugal*, I Série-A, n. 107, de 09.05.2002.

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional nº 360/2003. In: *Diário da República de Portugal*, I Série-A, n. 232, de 07.10.2003.

BASTOS, Marcelo Lessa. Considerações sobre o veto presidencial aos projetos de lei. Disponível em: <[http://www.fdc.br/artigos/veto.htm#\\_ftn15](http://www.fdc.br/artigos/veto.htm#_ftn15)>. Acesso em: 13.08.2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_. Relatório sobre programa, conteúdos e métodos de um curso de teoria da legislação. In: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. LXIII, 1987.

CONSTITUIÇÃO da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/constituicao/constitui%3%a7ao91.htm>>. Acesso em: 13.08.2007.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/constitui%3%a7ao67.htm>>. Acesso em: 13.08.2007.

CURA, António Alberto Vieira. *Teoria da legislação*. Faculdade de Direito, Coimbra, 2006.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/cadernoscol/caderno12/delley.pdf>>. Acesso em: 13.08.2007.

DUARTE, David; PINHEIRO, Alexandre Sousa; ROMÃO, Miguel Lopes; DUARTE, Tiago. *Legística*. Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos. Coimbra: Almedina, 2002.

EXPOSIÇÃO de Motivos nº 26. Medida Provisória nº 104/2003. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13.08.2007.

FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. 5. reimp. Coimbra: Almedina, v. 1, 1997.

HELENA, Eber Zohler Santa. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/pdf/pdf\\_159/ril159-04.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/pdf/pdf_159/ril159-04.pdf)>. Acesso em: 13.08.2007.

MANUAL de redação da Câmara dos Deputados do Brasil de 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/manualredacao/view?searchterm=manual>>. Acesso em: 13.08.2007.

MENSAGEM nº 22, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/loa/loa%202002.pdf>>. Acesso em: 13.08. 2007.

MENSAGEM nº 14, de 14 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/loa/loa2003/lei10640.pdf>>. Acesso em: 13.08.2007.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, t. V, 2000.

MONCADA, Luís Cabral de. *Contributo para uma teoria da legislação*. Lisboa: Pedro Ferreira, 1998.

MORAIS, Carlos Blanco de. Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento. In: *Nos 25 anos da constituição da república portuguesa de 1976*. Evolução constitucional e perspectivas futuras. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito, 2001.

PARECER da Procuradoria-Geral da República nº 4/2002. In: *Diário da República de Portugal*, II Série, n. 223, de 26.09.2002.

RIBEIRO, Benedito Silvério; DIP, Ricardo Henry Marques. Algumas linhas sobre a dúvida no registro de imóveis. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/rdi/rdi23-007.asp>>. Acesso em: 13.08.2007.

SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. Evolução histórica do direito brasileiro (XXI): o século XIX. Disponível em: <[http://www.unb.br/fd/colunas\\_prof/carlos\\_mathias/anterior\\_22.htm](http://www.unb.br/fd/colunas_prof/carlos_mathias/anterior_22.htm)>. Acesso em: 13.08.2007.

SUPREMO Tribunal Federal do Brasil. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 451988/2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 13.08.2007.

XAVIER, António Lobo. O orçamento como lei. Contributo para a compreensão de algumas especificidades do direito orçamental português. In: *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito, Coimbra, v. XXXIII, 1990.