

DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI COMPLEMENTAR

***CELSO RIBEIRO BASTOS**

Doutor e livre docente em Direito Constitucional pela PUC de São Paulo
Membro do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo
Homenageado pelo Presidente da República com o grau de Comendador, 1992
Diretor-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional - IBDC
Diretor da Academia Internacional de Direito e Economia
Grande Oficial da Ordem do Rio Branco, 1994
Diplomado pela Universidade de Paris
Procurador do Estado de São Paulo

SUMÁRIO: 1. Do processo legislativo em geral – 2. Das leis complementares federais: 2.1 Decurso do prazo – 3. Leis complementares estaduais.

1. Do processo legislativo em geral

A nossa constituição de 1988 tratou do processo legislativo na seção VIII do Capítulo I (“Do Poder Legislativo”) do Título IV (“Da organização dos poderes”). Nesse sentido manteve a nossa Carta atual a terminologia empregada pela Constituição de 1967, é dizer, *processo legislativo* em vez de *procedimento legislativo*. A expressão “procedimento legislativo” é defendida e utilizada pelos publicistas italianos, dentre os quais, destacam-se Constantino Mortali e Serio Galeotti, que entendem ser a denominação “processo” a mais indicada e apropriada ao procedimento jurisdicional. Vale dizer que é de extrema importância o tratamento constitucional dispensado às regras que determinam a formação dos nossos atos legislativos.

Com a elevação das normas do processo legislativo ao âmbito constitucional, resultaram as mesmas dotadas de maior rigidez e supremacia, características próprias das normas constitucionais. O processo legislativo é composto de uma série de atos legislativos próprios do Congresso Nacional, que se completam durante um procedimento complexo, formado por várias fases. São elas: a iniciativa, a preparatória, a deliberativa, o controle e a comunicação. O nosso atual processo legislativo está diretamente relacionado com a elaboração de Emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, dispostas no art.59 da Constituição da República. Todas elas são diferentes formas de manifestação do poder estatal na produção do direito. O próprio par. ún. do art.59 acaba por agravar a rigidez do nosso processo legislativo ao estabelecer que: “Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

O atual Texto Constitucional introduziu várias inovações no que diz respeito ao nosso processo legislativo, como por exemplo: a obrigatória manifestação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre os projetos incluídos no regime de urgência; o restabelecimento pelas Assembléias Legislativas dos Estados da iniciativa de proposta de emenda à Constituição Federal; a adoção de medidas provisórias dotadas de força de lei; a criação de Comissão Representativa do Congresso e a redução de *quorum* na deliberação sobre veto presidencial. No que diz respeito às leis complementares, essas inovações se fizeram presentes, precipuamente, na adoção da iniciativa popular das leis complementares e na inclusão de matéria reservada à lei complementar no elenco da indelegabilidade.

2. Das leis complementares federais

De conformidade com o art.69 da Constituição de 1988, a lei complementar será aprovada mediante maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional.

Salta aos olhos a saliente particularidade das leis complementares em face das demais, qual seja a aprovação por maioria absoluta, que vem a ser o primeiro número inteiro após a metade dos integrantes da Casa. Assim, se esta tiver 100 ou 101 membros, a maioria absoluta será 51. A

expressão normalmente utilizada “metade mais um”, não é feliz, posto que se complica nos casos em que totalidade dos membros perfaz um número ímpar. Observa-se, no atual Texto Constitucional que a legitimação para a iniciativa do processo de elaboração das leis complementares e ordinárias é mais vasta e facilitada que o utilizado para se reformar a Constituição.

Ao analisarmos a nossa Constituição anterior, observamos que ao contrário do que dispõe a Constituição de 1988, ela estabelecia como requisito que além das leis complementares serem aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, elas também teriam de observar os demais termos da votação das leis ordinárias. Tal requisito despertava um dissenso doutrinário. A causa dessa discórdia residia, indubitavelmente, na impropriedade do vocábulo votação para significar o que realmente se pretendia. A idéia a ser transmitida era a de que a lei complementar observaria os demais termos de tramitação da norma comum. Vale dizer, seguia-lhe o mesmo *iter* procedimental, sem qualquer ressalva.¹

Antes de adentrarmos no cerne da questão, discriminaremos todos os atos do processo legislativo. A primeira etapa do processo legislativo começa com a iniciativa, que tem o condão de impulsionar todo o processo legislativo. É por meio dela que o órgão legislativo envia o projeto de lei, depositando-o junto à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, tendo como objetivo a sua aprovação para ser convertido em lei. O art.61 do atual Texto Constitucional nos indica quais são os órgãos competentes para apresentar o projeto de lei (complementar ou ordinária) ao Poder Legislativo. Reza o referido dispositivo que: “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao STF, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

Vale dizer, também que a Constituição de 1988 inovou ao conceder, em seu art.61, §2º, à iniciativa popular apresentar projeto de lei. Dispõe o referido dispositivo constitucional: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

É de bom alvitre ressaltar que quando a iniciativa do projeto de lei complementar for de competência exclusiva do Presidente da República (art.61, §1º, da CF/88), fica vedado ao Congresso Nacional tomar conhecimento e aprovar projetos de lei que não tenha sido proposto pelo Chefe do Executivo Federal.² Na hipótese de um membro do Congresso Nacional ou qualquer de suas Comissões propor projeto de lei complementar de competência exclusiva do Presidente da República, a rejeição há de ser *in limine*. No entanto, se a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, onde for proposto o projeto de lei complementar, a despeito da incompetência para a propositura, ao contrário de rejeitá-lo liminarmente lhe der seguimento e o projeto acabar por conseguir aprovação do Congresso, cabe ao Presidente da República vetá-lo.

E no caso de o veto ser rejeitado cabe ao Chefe do Executivo não promulgá-la. Supondo-se que essa lei complementar seja promulgada, cumpre advertir que ela é nula em razão de sua inconstitucionalidade. Basta dizer que violação da competência exclusiva do Presidente da República ou de qualquer outra autoridade enseja a nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, do projeto de lei complementar. Entretanto, se ao invés de vetar o projeto de lei complementar o Presidente da República ao recebê-lo lhe der a sanção, promulgando-o, o defeito está sanado.

Há vários julgados do STF versando sobre a competência privativa de iniciativa de lei complementar do Chefe do Poder Executivo. Vejamos a seguinte ementa:

“Ementa. Ação direta de inconstitucionalidade. LC 109, de 08.04.1994, do Estado de Rondônia. Ocorrência, no caso, de relevância de fundamento da arguição de inconstitucionalidade por vício formal (ofensa ao princípio da iniciativa exclusiva do governador para projeto de lei que diga respeito a regime jurídico de servidor público), bem como da conveniência de suspender a eficácia, *ex nunc* e até decisão final desta ação, da LC 109, de 08.04.1994, do estado de Rondônia”.³

No mesmo sentido encontramos a ementa da ADIn 1432, j. em 1º.02.1996, de que foi relator o Min. Sydney Sanches:

"Ementa. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade do art.18 e seus §§ 1º e 2º da LC763, de 24.10.1994, do estado de São Paulo, relativos à reabertura de prazo de opção para enquadramento em certos cargos e funções públicas (de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo), com as vantagens pecuniárias respectivas. Arts. 5º e 6º das disposições transitórias da Lei Complementar Estadual 439, de 26.12.1985. Alegações de ofensa: a) ao art.61, § 1º, II, c. da CF, por resultarem, as normas impugnadas, de emenda legislativa, sem iniciativa (privativa) do Chefe do Poder Executivo para lei sobre regime jurídico de servidor público; b) ao art.63, I, da CF, por implicar a emenda legislativa aumento de despesa; c) ao art.37, II, da CF, por dispensar concurso público para investidura nos cargos e funções resultantes da transformação. Medida cautelar. 1. É de ser reconhecida a relevância dos fundamentos jurídicos da ação (*fumus boni iuris*). 2. Presente, também, o requisito do *periculum in mora*. 3. Tendo, porém, a medida cautelar de suspensão de normas jurídicas eficácia apenas *ex nunc* (e não *ex tunc*), segundo pacífica jurisprudência da corte, a medida, no caso, é de ser deferida, apenas para impedir novos enquadramentos, sem prejuízo, até o julgamento final da ação, dos enquadramentos já efetuados e de seus efeitos financeiros. 4. Medida cautelar assim deferida, nos termos do voto do relator. 5. Votação unânime".⁴

Ao analisar tais ementas pode-se afirmar que a Corte Suprema fixou o entendimento de que configura inconstitucionalidade formal o fato de o vício se concentrar na inobservância do princípio da reserva constitucional em favor do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa privativa das leis complementares versando sobre as matérias delineadas no §1.º do art.61 da Constituição de 1988. A nulidade da lei complementar advinda da inconstitucionalidade formal existente na invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Federal no que concerne à iniciativa do projeto de lei é estendida para qualquer órgão que frua de tal prerrogativa. Nesse mesmo sentido tem-se a seguinte ementa do STF acerca da ADIn 1.051, j. Em 02.08.1995, qual foi o relator o Min. Maurício Côrrea:

"Ementa. Ação direta de inconstitucionalidade. Juízes de paz: remuneração. Princípio da independência e harmonia entre os poderes. Normas legais resultantes de emenda parlamentar: usurpação de iniciativa. Poder Judiciário: autonomia administrativa e financeira; aumento de despesa. Normas ínsitas nos arts. 48 e 49 da Lei Complementar, de 1º.07.1993, do Estado de Santa Catarina. Ofensa aos arts. 2º e 96, II, b, assim como ao art.63, II, c/c os arts. 25 e 169, par. ún. e seus incisos, da *lex fundamentalis*. A Constituição Federal preconiza que compete privativamente ao STF, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados (art.96, II, b). A remuneração dos juízes de paz somente pode ser fixada em lei de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça do estado. A regra constitucional insculpida no art.98 e seu inc.II, segundo a qual a União, no Distrito Federal e nos territórios, e os estados criarão a justiça de paz, remunerada, não prescinde do ditame relativo à competência exclusiva enunciada no mencionado art.96, II, b. As disposições que atribuem remuneração aos juízes de paz, decorrentes de emenda parlamentar ao projeto original, de iniciativa do Tribunal de Justiça estadual, são incompatíveis com as regras dos arts.2º e 96, II, b, da CF, eis que eivadas de vício de inconstitucionalidade formal, além de violarem, pela imposição de aumento de despesa, o princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 48 e 49 da LC90, de 1º.07.1993, do estado de Santa Catarina".

Resta claro que no processo legislativo – conseqüente de projeto de lei complementar de iniciativa reservada constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo – está vedada a emenda parlamentar versando sobre a matéria. É reconhecido o pleno exercício do poder parlamentar da emenda quando não colidir com a competência de iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo (arts.61, §1º, a, e 63, I, da CF/88). Adverte-se que o processo legislativo não pode contornar ou ignorar as imperativas disposições constitucionais, sob pena de ficar viciada ou infirmada a validade da elaboração normativa, ainda que conciliada com regras regimentais internas.

A segunda etapa do processo legislativo tem início com a emenda, entendida esta como sendo ato do processo legislativo, no qual ela é acessória do projeto de lei. Elas se dividem em aditivas, supressivas e modificativas. São aditivas quando visam a acrescentar algo; supressivas quando buscam eliminar algo do projeto; e, por fim, modificativas quando objetivam alterar disposição do projeto de lei. O poder de emendar, ao nosso ver, cabe tanto aos Congressistas ou às Comissões parlamentares como ao órgão que iniciou o projeto. Passa-se então à fase de discussão e votação do projeto pelas duas Casas Legislativas.

O projeto de lei tem de ser aprovado tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, é dizer, tanto pela Casa iniciadora como pela Casa revisora. Cumpre dizer que não existe exclusividade no que diz respeito à atuação como Casa iniciadora, podendo esse papel ser exercido ora pela Câmara dos Deputados, ora pelo Senado Federal. A única ressalva a ser feita nesse sentido se encontra no art.64 da Carta Maior, que reza: “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do STF e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

Fica patente nesta hipótese a primazia da Câmara dos Deputados no papel de Casa iniciadora. Em consonância com o disposto no art.65 da Lei Maior, o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Sendo o projeto emendado, este voltará à Casa iniciadora.

No que diz respeito à votação, o atual Texto Constitucional inovou ao extinguir o então denominado decurso de prazo, que consistia no fato de o Chefe do Executivo Federal encaminhar ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, projeto de lei de sua iniciativa solicitando que sua apreciação fosse feita em um determinado prazo, sob pena de se considerar aprovado por decurso de prazo. Em contrapartida, a nova Constituição concedeu em seu art.64, §1º, ao Presidente da República o poder de solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa. A Casa (Senado ou Câmara dos Deputados) que por último analisou o projeto de lei o enviará ao Presidente da República para ser sancionado.

A sanção nada mais é do que a aquiescência escrita e expressa do Presidente da República levando em conta o conteúdo de um projeto de lei aprovado pelos órgãos legislativos competentes. O Presidente da República, após ter recebido o projeto de lei aprovado pelos órgãos legislativos, tem quinze dias de prazo para se manifestar. A lei complementar “só se aperfeiçoa quando à vontade do Congresso Nacional (manifestada, por sua vez, num ato complexo) se soma a do Presidente da República, ou quando se supera a falta desse consentimento por meio de nova deliberação parlamentar”.⁶ A sanção do projeto de lei, cumpre dizer, dispensa obviamente a promulgação da lei pelo Chefe do Executivo Federal. Contudo, não são objetos de sanção ou de veto os projetos de emenda à Constituição, os decretos legislativos e as resoluções.

Já o veto vem a ser exatamente o contrário da sanção, é dizer, após recebido o projeto de lei aprovado pelos órgão legislativos, o Presidente da República, no prazo de quinze dias, não aprova o conteúdo da lei. O veto tem seu fundamento ou na inconstitucionalidade do projeto ou na contrariedade ao interesse público. Como a lei complementar deve ser sancionada pelo Executivo, temos como consequência que ela também é suscetível de veto, na medida em que a sanção e o veto são atos distintos, porém correlatos.⁷

O veto pode ser parcial (§2º do art.66 da CF/88) ou total (art.66, §1º). O veto parcial diz respeito ao conteúdo de um determinado parágrafo, inciso ou alínea e não ao conteúdo total do projeto de lei. Já o veto total tem em vista todo o texto legal, por motivo de inconstitucionalidade do projeto ou de sua total contrariedade ao interesse público. O veto total deve ser acompanhado de suas razões e, no prazo de quarenta e oito horas, deve ser levado pelo Presidente do Senado Federal ao conhecimento do Congresso Nacional. No período em que estiver pendente a decisão do Congresso Nacional acerca da totalidade ou não do veto, não se pode falar em lei, pois o projeto em questão ainda não foi sancionado ou promulgado.

Na hipótese do veto ser parcial, a parte do projeto não vetada poderá ser sancionada como lei. Uma vez recebidas as razões do veto total, incumbe ao Congresso Nacional, no prazo de trinta

dias, em sessão conjunta, deliberar, aprovando ou rejeitando o projeto de lei. Uma vez transcorrido o prazo e não havendo deliberação, o veto deverá ser incluído na ordem do dia da sessão imediata, ficando sobrestadas as demais proposições com exceção das medidas provisórias (relevância e urgência), até sua votação final. Para poder rejeitar o veto e aprovar o projeto de lei, em consonância com o disposto no §4º do art.66 da Carta Maior, faz-se necessário o voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores em escrutínio secreto.

Nesse sentido fica claro que a nossa atual Constituição reduziu o *quorum* de rejeição do veto, que na Carta de 1967 era de dois terços dos membros de cada uma das Casas Legislativas (Senado e Câmara dos Deputados).⁸

No caso de o veto ser mantido, o projeto de lei deverá ser arquivado. Na hipótese de o veto ser rejeitado, o mesmo deverá ser novamente enviado ao Presidente da República, que, no prazo de quarenta e oito horas, deverá promulgar ou não o projeto de lei. Em caso de não promulgação, cabe ao Presidente do Senado Federal promulgá-la, e se esta não for feita em quarenta e oito horas, cabe ao vice-presidente do Senado fazê-lo. Resta, ainda, ao Presidente da República a alternativa de deixar transcorrer o prazo de quinze dias (contados da data do recebimento) de que desfruta para sancionar ou vetar o projeto de lei, sem nada fazer. Uma vez ocorrida tal situação, a Constituição Federal considera o projeto como tacitamente sancionado e concede ao Presidente da República um prazo suplementar de quarenta e oito horas para promulgá-lo. Uma vez não realizada a promulgação, caberá ao Presidente do Senado Federal ou vice-presidente do Órgão fazê-lo. Promulgar, significa dar conhecimento à lei. Adverte-se que a promulgação se distancia da sanção na exata medida em que ela incide sobre a lei, enquanto a sanção sobre o projeto de lei.

Já a publicação visa a informar a existência e o conteúdo da lei e os seus destinatários. Vale advertir que a promulgação e a sanção muitas vezes são simultâneas. Resta dizer que pode existir promulgação sem que exista sanção, já o contrário não é possível pois a sanção sem que haja promulgação conduz inexoravelmente à inexistência da lei. A publicação tem o condão de fazer conhecida a lei e, por conseguinte, de torná-la obrigatória, sobre a presunção de que todos a conhecem. Ela nada mais é do que um ato que diz respeito à executoriedade da lei, em outras palavras, à sua possível eficácia. A competência para a publicação cabe à própria autoridade que a promulgou, sendo a mesma tratada no art.1º da LICC. A ausência de publicidade da lei impede a sua aplicação. Todavia a mesma poderá ser publicada a qualquer tempo, pois esta ausência não enseja sua nulidade.

Sob a égide da Constituição de 1967 surgiu, sem qualquer arrimo jurídico de fôlego, a assertiva de Pontes Miranda⁹ segundo a qual a lei complementar não comportaria sanção do Chefe do Executivo. Parece ter impressionado muito àquele distinto autor a circunstância de a Constituição de 1967, que, num primeiro momento, desparificava a lei complementar em matéria de votação, vir, depois, igualá-la à lei ordinária, no atinente à rejeição do veto. Ambas ficariam, no particular, adstritas à maioria de dois terços.

A nós se nos antolha que, a rigor, não existiria contra-senso algum.¹⁰ O fato de a lei complementar exigir certa maioria para a aprovação não implicaria encampar uma solução própria também para a rejeição do veto, exceto a hipótese, é curial, de o número para o repúdio ser inferior ao do acolhimento. Contudo, tal não ocorreu, visto que dois terços de votos constituíam-se em manifestação mais robusta ou expressiva do que a maioria absoluta. Apenas remanesceu verdadeiro, não há negar-se, o fato de ser mais provável a rejeição do veto em lei complementar, dado que esta já contou, quando da sua aprovação, *ao menos* com a maioria absoluta. E o alargamento desta para dois terços, é forçoso admitir, não era coisa de grande dificuldade.

Eram estes os aspectos que atinavam, na verdade, mais ao ângulo político da tramitação legislativa. Não conseguíamos extrair daí nenhuma conclusão juridicamente relevante para excluir a lei complementar da sanção. A Constituição de 1988, resta deixar claro, reduziu o *quorum* de rejeição do veto, para o voto da maioria absoluta de Deputados e Senadores em escrutínio secreto.

Observa-se nitidamente em nosso atual Texto Constitucional a presença de um maior formalismo no processo legislativo, uma vez que ele próprio estabelece, em seu art.59, par. ún., que cabe à lei complementar dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Outro

aspecto interessante a ser ressaltado, no processo legislativo previsto na atual Lei Maior, é a possibilidade de iniciativa popular das leis complementares e ordinárias e a inclusão da matéria reservada à lei complementar no rol da indelegabilidade. Houve também uma exclusão da matéria reservada à lei complementar da delegação legislativa conferida ao Presidente da República.

2.1 Decurso do prazo

Problema que suscitou não pouca controvérsia, no regime da Constituição de 1967, foi o da sujeição da lei complementar aos prazos especiais previstos pela Constituição em benefício de projetos de iniciativa do Chefe do Executivo quando ele os requeresse. Todavia, um exame atento da matéria conduziu à inelutável conclusão de que a lei complementar não era passível de apreciação por decurso de prazo. Em primeiro lugar porque o próprio art.50 da Constituição de 1967 estabelecia como requisito à sua aprovação a maioria de votos se houvesse escrutínio.

A mera inércia do Legislativo não poderia fazer o papel dos votos exigidos pela lei complementar. Mais, no entanto, do que este argumento extraído da letra da Constituição de 1967, impressionava-nos aquele obtido por meio de uma interpretação lógica. A letra da lei poderia falhar, mas em seu socorro viria a razão com a sua força própria de convencimento e impositividade. Pois bem, ao admitir que a lei complementar fosse submissível à aprovação por decurso de prazo, estaríamos, *ipso facto*, aluindo os alicerces de sua estruturação jurídica, quer dizer, estaríamos contribuindo para a perda da sua identidade substancial, isso porque o *quorum* de aprovação desta espécie normativa erige-se em um dos elementos delineadores da sua própria especificidade. Só existe lei complementar porque a Constituição prevê uma forma especial pela qual podem ser veiculadas certas matérias. Abolida a exigência da maioria absoluta dos votos, a lei complementar passa a se confundir com a figura da lei ordinária.

A admissão do decurso de prazo no contexto da Constituição de 1967 equivaleria, no fundo, à supressão de tal exigência, visto que o correr do tempo sem manifestação legislativa é um fato, absolutamente idêntico nas duas hipóteses, na lei complementar e na ordinária e, enquanto tal, ele não poderia produzir efeitos a ponto de manter diferenciadas as duas espécies normativas. Uma e outra passariam a ser aprováveis pelo mesmo rito, isto é, a passagem inerte do tempo; suprimida estaria, em consequência, a diferenciação formal que se quis estabelecer entre esses dois instrumentos do arsenal normativo do nosso direito constitucional.

Nossa opinião nesse sentido não era recente; datava da primeira edição da nossa obra *Elementos de direito constitucional*, ponto de vista este que vimos reiterando nas sucessivas edições do nosso *Curso de direito constitucional*. Seja-nos permitida breve transcrição:

“Afigurou-se-nos, também a nós, descabida a sujeição da lei complementar aos prazos especiais previstos para projetos de iniciativa do Presidente da República, desde que o requeira. A submissão a tais prazos privilegiados implica, como já visto, a possibilidade de aprovação tácita, decorrente do mero recurso *in albis*, complementar em face do sistema constitucional, demonstra ser inviável, sob pena de descaracterizar-se a lei complementar, que esta se submeta aos mesmos requisitos, para a sua aprovação, das leis ordinárias. Se viesse a admitir-se a possibilidade de a lei complementar ser aprovada por mero decurso de prazo, desfeita estaria a exigência de um *quorum* especial qualificado, tipificador de seu regime jurídico. Seguir-se-ia, daí, que em nada teria diferido, a aprovação da lei complementar, do processo previsto para a elaboração da lei ordinária. Um regime jurídico-formal diferenciado constitui-se, contudo, um requisito da existência dessa categoria normativa autônoma”.¹¹

Era de notar, sob a vigência da Constituição de 1967, que se o privilégio do decurso de prazo não fosse entendido na forma restritiva que propusemos (é bom que se diga que os grandes doutrinadores na matéria são do mesmo sentir), amanhã teríamos até Emendas à Constituição aprovadas por decurso de prazo. É que ou bem entendíamos que os prazos especiais do art.51 da Magna Carta de 1967 eram utilizáveis, tão-somente, com respeito às leis, entendidas estas como as comuns ou ordinárias, ou perfilhávamos o entendimento de eram abarcantes de espécies normativas extravagantes. Nesse caso teríamos de nestas incluir as próprias Emendas à Constituição, que, não

obstante suas peculiaridades, integram o nosso processo legislativo. O art.46 da aludida Constituição não deixava dúvida quanto a isto.

Com a promulgação da Constituição de 1988 toda essa controvérsia foi pacificada, pois extinguiu-se o denominado decurso de prazo, existente na Constituição anterior, e que consistia, como já dito anteriormente, na faculdade de o Presidente da República encaminhar às Casas Legislativas projeto de lei de sua iniciativa e requerer que sua apreciação fosse feita em um determinado prazo de tempo, sob pena de se considerar aprovado o projeto por decurso do tempo. Em contrapartida, a nossa Constituição de 1988 concedeu, em seu art.64, §1º, ao Presidente da República a faculdade de solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

No nosso atual sistema legislativo se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não analisarem o projeto de lei no prazo de 45 dias, contados da data de seu recebimento, o mesmo não é mais considerado aprovado por decurso do prazo. Esse projeto de lei será incluído na ordem do dia para ser apreciado, sobrestando-se a deliberação sobre outros projetos até que se chegue à votação.

3. Leis complementares estaduais

A lei complementar constitui-se em espécie normativa acessível também aos Estados. A razão é óbvia. Estão eles sujeitos a observar, entre outros princípios estabelecidos na Constituição da República, os referentes ao processo legislativo. Ademais, o próprio art.25 do Texto Constitucional preceitua que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Daí se depreende que os estados, ao se auto-organizarem, devem respeitar o princípio federativo aplicável no caso ao processo legislativo.

A nossa atual Constituição inovou em relação às nossas Cartas anteriores ao outorgar de maneira expressa competência para edição de leis complementares à União e aos Estados, conforme reza o §5º do art.128: “Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: (...)”.

O assunto não tem gerado maiores controvérsias, tanto que os Estados têm feito valer essa competência. O mesmo não se dá, todavia, no que diz respeito ao delinear o exato perfil dessas leis quando adotadas pelos Estados. A razão da discórdia reside no seguinte. Vimos exaustivamente que uma das singularidades da lei complementar é o de ela possuir matéria ao mesmo tempo exclusiva e excludente. Exclusiva porque uma vez atraída para a órbita da lei complementar a matéria especificada na Constituição da República só pode ser tratada por essa via normativa; de outra parte, esta não pode versar sobre qualquer outro assunto que não esteja, *a priori*, absorvido constitucionalmente pela lei complementar, daí ser excludente.

Transpostas para os Estados, tudo levaria a crer que o esquema fosse o mesmo, ou seja, às Constituições estaduais caberia escolher quais as matérias a serem por elas tratadas sem ficarem adstritas aos critérios estatuídos na Constituição da República.

A Constituição de 1967 não fazia qualquer referência expressa à existência de lei complementar estadual, o que dava ensejo a diversas posições doutrinárias, haja vista que a omissão do constituinte nesse sentido deu margem a várias interpretações. Por exemplo, sob a égide da Constituição de 1967, tal ponto de vista (o de que o esquema da lei complementar federal seria transposto para os Estados), veio a ser contrariado pelo então Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho, que abriu sua artilharia contra a liberdade estadual nessa matéria. A seu ver, as Constituições dos Estados não podiam senão se curvar às vinculações feitas entre matéria e lei complementar pela Constituição Federal.

Tal entender foi proferido quando o arguto jurista determinou o arquivamento de Representação encaminhada pelo Governo do Estado de São Paulo contra a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual 318. O Estado em pauta considerava que dita lei estava acometida do vício supremo por ter sido aprovada por decurso de prazo, procedimento esse impróprio a essa espécie normativa.

O então douto Procurador-Geral da República, adversamente, não vislumbrou qualquer vício, visto que, segundo ele, não passaria a LC 318 de mera lei ordinária e, como tal, submissível ao expediente do decurso de prazo. De acordo, ainda, com aquela ilustrada autoridade, de nenhuma valia se revestia o fato de a lei complementar ter sido editada com pretensão de ser considerada uma autêntica lei complementar. É que, segundo a mesma voz, faltar-lhe-ia matéria própria, posto que os assuntos respeitantes ao funcionalismo, na Constituição Federal, não são objeto de leis complementares.

Sem embargo dos inegáveis méritos do professor que titularizava o alto posto de Procurador-Geral da República, inclinávamo-nos a crer que incidiu ele em grave erro jurídico.

As matérias de leis complementares federais são definidas na própria Constituição da República, enquanto as Constituições Estaduais se incumbem de definir as matérias próprias de leis complementares estaduais. A do Estado de São Paulo o faz no par. ún. do art.20 que considerava a Lei Orgânica dos Municípios, o Código Judiciário, o Estatuto dos Servidores Civis do Estado e a Lei de Paridade dos Funcionários Públicos Civis como matérias reservadas à lei complementar.

Nem se diga que a Constituição do Estado exorbitou de suas funções ao definir os casos de cabimento da lei complementar. Em primeiro lugar, porque esta modalidade normativa lhe era plenamente autorizada pela Constituição Federal, que impunha aos Estados-membros a obediência ao processo legislativo da União, ressalvado, tão-somente, o então existente decreto-lei, que era de utilização exclusiva do Presidente da República. No mais, ao Constituinte estadual era lícito adotar os recursos normativos previstos pela Constituição Federal de 1967, adaptados, é óbvio, às peculiaridades das ordens jurídicas regionais.¹²

Não poderia a Constituição do Estado de São Paulo deixar de fazer como fez. Vale dizer, encampar o gênero lei complementar e definir as hipóteses de seu cabimento. O douto Procurador-Geral da República pareceu preferir outra solução. Aos Estados seria lícita a adoção da lei sob comento, mas esta deveria cifrar-se, contudo, aos casos de utilização definidos na Constituição Federal.

Acontece, entretanto, que tal ponto de vista padecia de um irremissível contra-senso lógico-normativo tão flagrante que se adotado implicaria a abolição pura e simples da lei complementar no campo dos Estados. E a razão é muito simples. A Constituição da República de 1967 cuidava, como visto, tão-somente, das matérias reservadas à lei complementar federal. Ao fazê-lo, subtraía a possibilidade de os Estados legislarem sobre o mesmo assunto porque é próprio da lei complementar repelir a intromissão na sua seara de qualquer outra lei, provenha ela da própria União, dos Estados ou dos Municípios.

Destarte, os Estados-membros trilharam o único caminho que lhes estava aberto, qual seja o de elencarem matérias não compreendidas nas competências das leis complementares da União. Ao ser coerente consigo mesmo, o então Procurador-Geral da República não poderia considerar como lei complementar nenhuma das leis atualmente existentes no Estado de São Paulo, porque todas elas erigiram como próprias matérias não contempladas no Texto Magno da República como pertinentes à lei complementar.

No que concerne aos Estados que possuem Constituições onde se encontram matérias previstas como leis complementares, como ocorre com várias leis orgânicas – previstas como leis comuns na Constituição Federal -, devem ser utilizadas as regras contidas nos §§ 1º ao 4º do art.24 da Carta Magna, que rezam respectivamente: “§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. §3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. §4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

Da escorreita interpretação dos dispositivos constitucionais supracitados depreende-se que não é possível haver, por parte do STF, impugnação sobre estas leis complementares adotadas nas Constituições dos Estados, na exata medida em que elas respeitam a regras e princípios muito bem esclarecidos pela Constituição Federal de 1988. Há diversos julgados do STF versando sobre a

matéria de lei complementar estadual. Dentre eles destacamos a ementa de agravo regimental em agravo de instrumento ou de Petição 180652, j. 04.03.1997, no qual foi relator o Min. Marco Aurélio:

“Ementa. Isonomia. Carreiras jurídicas. Por força do art.135 da CF, tem-se como reconhecida a semelhança indispensável à isonomia entre as carreiras jurídicas. Exsurge harmônica com a Carta Política da República a lei complementar estadual mediante a qual implementou-se a isonomia, consideradas as carreiras de delegado de polícia e de Procurador do Estado”.¹³

Nesse mesmo sentido encontra-se a ADIn (medida cautelar) 479, julgada em 16.05.1991, da qual foi relator o Min. Sepúlveda Pertence:

“Ementa. Município: criação pela Constituição do Estado do Amazonas (art.12): argüição plausível de ofensa ao art.18, §4º, CF, que a subordina à observância de requisitos de lei complementar estadual e a consulta plebiscitária das populações: suspensão cautelar da norma questionada”.¹⁴

Já a ADIn (medida cautelar) 1.267, julgada em 24.08.1995, da qual foi relator o Min. Maurício Côrrea, mostra um caso em que a lei complementar estadual extrapola seu limite de atuação:

“Ementa. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Assistentes jurídicos. Investidura derivada proibida. Criação de Estado: Defensor público. Escolha de chefias: nomeações.

1. Extrapola dos limites da excepcionalidade para o aproveitamento na carreira de defensor público, em face da investidura derivada (art.22 do ADCT/88), dispositivo transitório de constituição de estado-membro que amplia o conceito definido no modelo federal. I – Verificada a ocorrência de quadro fático-jurídico distinto da previsão do permissivo constitucional federal, a opção automática para a investidura de assistente jurídico, no quadro de carreiras de defensor público no estado-membro, vulnera o art.37, II, da Carta Política Federal, que exige, para a investidura em cargo ou emprego da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. II – De igual forma ultrapassa as balizas definidoras da opção para a carreira da Defensoria Pública, “de caráter excepcional”, a norma de lei complementar estadual que, a pretexto de disciplinar dispositivo constitucional transitório do estado-membro, fixa como termo inicial para efeitos da titularidade da investidura derivada a data da promulgação da Constituição estadual e não aquela decorrente do art.22 do ADCT da CF/88, ou seja, até a data da instalação da Assembléia Nacional constituinte.

2. Não viola o art.37, V, da CF a disposição local que, ressalva a escolha do defensor público-geral, preserva sejam exercidos os outros cargos comissionados hierarquicamente inferiores, pelos assistentes jurídicos.

3. Medida liminar deferida, em parte, para suspender, até decisão final da ação, a vigência do art.29 do ADCT da Constituição do Estado do Amapá, e dos arts. 85 e 86 da LC 8, de 20.12.1994, do mesmo estado e, ainda, no art.87, da mesma lei complementar, das expressões “o defensor público-geral” e “59 e” (observação: votação unânime. Resultado: deferida em parte. Sessão: Tribunal Pleno).

Vale advertir que não é possível afirmar que existe hierarquia entre lei complementar federal e lei complementar estadual, pois se isso fosse possível estaríamos contrariando frontalmente o princípio da isonomia das pessoas constitucionais, que pressupõe a inexistência de hierarquia entre leis da União, Estados e Municípios. Ademais, a relação de hierarquia pressupõe o fato de que uma norma retira a sua validade da conformidade com outra norma. Isso significa que a norma superior constitui a razão de validade da norma inferior porque determina a sua criação, ou seja, fornece o seu fundamento da validade.

No sistema federativo brasileiro, não há relação de hierarquia entre normas emanadas da União, dos Estados e dos Municípios precipuamente porque os poderes legislativos (federal, estadual e municipal) retiram as suas competências diretamente da própria Constituição. Portanto, conseqüentemente, será tida por inconstitucional a lei que disciplinar matéria extravasante da área que lhe foi designada pela Lei Maior. E, como visto anteriormente, essa relação de hierarquia não ocorre com as leis complementares estaduais e federais; apenas ambas tem um campo de atuação

distinto, mas a lei complementar estadual não retira o seu fundamento de validade da lei complementar federal. Nesse sentido escreve José Souto Maior Borges:

“Ao contrário, a afirmação de que não há hierarquia entre as leis federais, estaduais e municipais representa, em todo rigor, um corolário, desdobramento ou interferência do princípio de isonomia das pessoas constitucionais. Mero aspecto particular da expansão desse princípio constitucional basilar. A conclusão decorre do modo de atuação do mecanismo constitucional de repartição das competências legislativas. A técnica constitucional brasileira adotou o expediente de repartir, por campos privativos, a competência legislativa das pessoas constitucionais. Só excepcionalmente a competência legislativa é concorrente, posto não-cumulativa (*verbi gratia*, CF, art. 8º, par. ún.).

Temos, portanto, que a competência legislativa está, em princípio, constitucionalmente repartida em compartimentos estanques, representados pelos campos privativos da legislação da União, Estado-membros, e Municípios.

(...) Já neste ponto, cabe extrair a conclusão fundamental para a correta interpretação do modo de atuação das competências legislativas no direito brasileiro, de que não há desnivelamento e, portanto, hierarquização – considerada como uma relação de supra e subordinação, vínculo entre normas jurídicas de graus diversos – no campo da legislação específica das pessoas constitucionais, mas sim uma repartição de competências legislativas, na própria Constituição.

A classificação das leis em federais, estaduais e municipais não é estabelecida em função de considerações de hierarquia, mas apenas atende à maior ou menor extensão do seu âmbito material de validade”.¹⁵

Aspecto interessante a ser ressaltado no que diz respeito às leis complementares estaduais é o problema de um possível conflito entre elas e as leis complementares federais. Esse conflito só pode ser resolvido mediante a interpretação das normas conflitantes. Para solucionar essa questão faz-se necessário ter em mente que compete exclusivamente à Constituição Federal fixar as competências legislativas no ordenamento jurídico, e que toda competência nada mais é do que o conteúdo de uma norma expressa. Ademais, é necessário destacar que tanto a União como os Estados (ambos como sujeitos de direito constitucional) situam-se no mesmo patamar de igualdade em face da Constituição.

Na hipótese de uma lei complementar federal incidir sobre matéria de competência estadual, estamos diante de um descumprimento de mandamento constitucional. Dessa maneira, a lei complementar federal encontra-se com sua validade comprometida, não podendo, conseqüentemente, prevalecer sobre a lei complementar estadual. Vale dizer que a lei complementar federal, nesse sentido, não passa de uma lei da União, e que como tal deve ser considerada, para obrigar tão-somente às entidades federais. Na hipótese de lei complementar estadual incidir sobre matéria de competência de lei complementar federal, deve-se considerar, todavia, o caso de competências, é dizer, a norma menos geral (lei complementar estadual), deve guardar compatibilidade com a norma mais geral (lei complementar federal). Não estamos a falar aqui de supremacia da União sobre os Estados, mas sim de uma verdadeira harmonização entre as competências concorrentes.

(1) Nesse sentido discorre Manoel Gonçalves Ferreira Filho, sob a vigência da Constituição de 1967 (*Comentários à Constituição brasileira*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, p. 275): “Mais plausível é a interpretação de que o constituinte disse, no art. 50 da CF/67, menos do que pretendeu. Ou seja, que pretendeu ao falar em termos de votação dizer fases de tramitação, inclusive turnos de discussão e votação, dos projetos de lei ordinária. Assim, o art. 50 manda observar, relativamente à lei complementar, as regras de procedimento previstas para a elaboração de leis ordinárias, mormente as enunciadas pelos arts. 58 e 59 da CF/67”.
Geraldo Ataliba (*Lei complementar na Constituição*, p.43)(A Constituição vigente na época era a de 1967): “O dispositivo constitucional que trata da lei complementar, art. 50, após estabelecer que sua aprovação só se dá por maioria absoluta, determina se observem os demais termos de votação das leis ordinárias.
Limitando-se a mencionar os termos e votação, poderia parecer que só esta fase do processo seria igual à das leis ordinárias. Assim não é entretanto. Parece que a Constituição, efetivamente, dispôs que quanto à elaboração a única diferença entre a lei complementar e a ordinária seria o *quorum* de aprovação, além da insuscetibilidade daquela ao regime de prazos. Isto porque, não tendo ditado outras regras especiais para a matéria e tendo aberto essa única ressalva expressa, o *quorum* qualificado, fica subentendido que os critérios comuns lhe são aplicáveis, salvo aqueles repugnantes ao perfil constitucionalmente traçado da espécie, como é

o caso dos prazos, absolutamente incompatíveis com a necessidade expressa de aprovação por *quorum* especial e qualificado, aprovando explicitamente o projeto”.

- (2) Dispõe o art. 61, § 1º, da CF/88: “São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II – disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública”.

(3) ADIn 1.201, j. 27.04.1995, rel. Min. Moreira Alves.

(4) Observação: votação unânime. Resultado: deferida.

(5) Observação: votação unânime. Resultado: procedente.

(6) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários...*, cit., p.276.

(7) Sobre a questão do cabimento ou não do veto e da sanção no processo legislativo da lei complementar, escreveu José Luiz Marques Delgado, sob a égide da Constituição de 1967: “a parte final do art. 50 tem dado lugar a certas divergências, quanto ao cabimento da sanção ou veto presidenciais”. Pontes de Miranda, interpretando restritivamente aquela parte do dispositivo, é pela negativa: “as leis complementares têm de ser votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, ‘observados os demais termos da votação das leis ordinárias’. Frise-se: ‘da votação’. Não se falou da sanção pelo Presidente da República”. Segundo o mestre brasileiro, o entendimento contrário levaria a uma incongruência: exigência de maioria absoluta antes do veto (ou na sua ausência) e de *quorum* diverso (“dois terços dos membros de cada uma das Casas” – art.59, § 3º) na fase de reapreciação motivada pelo veto, visto como onde subsiste a sanção, subsiste a sua negação (o veto).

A posição de Pontes não tem acolhida unânime, e nem a prática a consagrou. Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a prática constitucional brasileira tem admitido a participação do Presidente na elaboração das leis complementares. Tem-lhe reconhecido poder de iniciativa nessa matéria, pondo-o aí em pé de igualdade com deputados e senadores. Tem-lhe exigido a sanção e, portanto, admitido o seu veto, com relação aos projetos aprovados pelo Congresso. Assim, nessa prática, a lei complementar é elaborada como lei ordinária, em tudo observando o que esta dispõe, salvo no que concerne à maioria necessária para sua aprovação, o que não é desarrazoado”. No mesmo sentido Geraldo Ataliba, que, invocando o “inexorável caráter dogmático do Direito”, entende não fornecer a Constituição “margem a nenhuma solução”.

No nosso entender, razão assiste aos que defendem a tese de que, salvo quanto ao *quorum* especial, a tramitação da lei complementar é a mesma, em todas as fases, da lei ordinária. Do contrário, estar-se-ia estabelecendo exceção que a Constituição não previu. A subtração do projeto ao pronunciamento do Executivo (sob a forma de sanção ou de veto) equivaleria à mutilação do processo de produção da norma (lei complementar) e comprometeria a sua validade (Bernardete Pedroza. “Validade e eficácia da lei complementar à Constituição”. *Direito tributário moderno*. São Paulo: Bushatsky, 1977, p. 248).

(8) Nesse sentido encontramos as seguintes ementas:

“Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei complementar. Violação ao art. 28, § 1º, da Constituição Estadual. Inocorrência. Possibilidade do legislativo rejeitar o veto do Chefe do Executivo. Art. 28, § 7º, da Constituição Estadual. Competência concorrente dos dois órgãos do poder municipal em avaliar o interesse público do ato impugnado. Questão, ademais, que escapa ao âmbito de visão do Poder Judiciário. Ação improcedente. O Judiciário não pode adentrar o mérito das decisões da mesa, das comissões ou do plenário, nem deve perquirir as opções políticas que conduziram à aprovação ou rejeição dos projetos, proposições ou vetos” (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 14.606-0/SP, rel. Nelson Schiesari, *OESP*, v.u., 24.08.1994)”.
“Ementa. Mandado de segurança. Impetração. Deputados distritais. Ato da mesa diretora da câmara legislativa. Apreciação de vetos apostos em projetos de lei já aprovados e submetidos à sanção do chefe do executivo. Anulação da votação que os rejeitou. Aplicação do regimento interno. Questão de ordem. Preliminares. Ilegitimidade ativa. Exame de mérito. Ilegitimidade passiva. Carência de ação. Impossibilidade do pedido. Rejeição. Unânime. Mérito. Declaração de nulidade do procedimento que declarou nula a deliberação referente à rejeição do veto apostado ao § 10º, do art. 19, da LC 17/96. Segurança concedida. Maioria. Legítima a atuação dos impetrantes que, na verdade, defendem o próprio mandato, em virtude do qual legislam, e pretendem que as deliberações sejam adotadas nos estritos limites da legalidade. O processo legislativo, como todo processo, está sujeito a preclusões. A arguição serôdia de questão de ordem fere mortalmente o art. 146 do regimento interno da câmara legislativa local. Não se trata de ‘interpretação’, mas sim de deliberada violação de normas regimentais” (TJDF, Proc. 0007199/97/DF, tipo: mandado de segurança, Acórdão 99.156, j. 19.08.1997, Órgão julgador: Conselho Especial, rel. Des. Lécio Resende da Silva, Decisão: rejeitar as preliminares, à

unanimidade, e conceder a segurança, por maioria).

(9) *Comentários à Constituição de 1967*, t. 3, p. 140.

(10) Neste sentido dispõe com maestria José Afonso da Silva acerca da Constituição de 1967 (*Aplicabilidade...*, cit., p. 239): “Nesse ponto já dissemos, não nos parece assistir razão ao ínclito constitucionalista Pontes de Miranda. Há que se considerar outras normas constitucionais sobre o assunto. Não nos afigure lícito tirar aquela conclusão somente da cláusula final do art. 50 da CF/67. Se o fizemos em relação à iniciativa das leis complementares, foi porque dois fundamentos nos autorizam: a) o de que as restrições, quanto à iniciativa das leis ordinárias, não podem ser estendidas a hipóteses não expressas; b) o de que não encontramos outras regras constitucionais que levassem a outra interpretação. No caso da sanção, exatamente o contrário verifica-se: a) ela constitui regra geral, somente devendo ser excluída expressamente, como acontece com as Emendas à Constituição (art. 49 da CF/67); b) não se declarou que as leis complementares seriam promulgadas pelas mesas das duas Casas do Congresso Nacional, nem por outra autoridade, para que não se lhes aplicasse a regra geral; c) o art. 43 da CF/67 (a que faz remissão o art. 59 da CF/67 sobre a sanção) estatui que compete, ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, e especialmente as enumeradas nos seus diversos itens, Nestes, incluem-se questões que devem ser providas mediante leis complementares, como é a hipóteses dos orçamentos plurianuais (n. II), e inequivocamente as leis complementares tratam de matéria de competência da União, pelo que se deve admitir que elas dependem de sanção presidencial, como vem acontecendo sem controvérsia. Se essa leis coportam sanção, também são vetáveis, na forma dos §§ 1º e 3º do art. 59 da Constituição de 1967”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários...*, cit., p. 276), discordando da tese sustentada por Pontes de Miranda: “Essa opinião, *data venia*, não procede em face do que se demonstrou acima a respeito da interpretação do que sejam os demais termos da votação das leis ordinárias. E assim tem sido entendido em nossa prática constitucional. Nesta, se reconhece ao Presidente da República não só o poder de vetar ou sancionar os projetos de lei complementar, como também o de propor à apreciação do Congresso Nacional tais projetos.

Desse modo, como a lei ordinária, a lei complementar é no direito pátrio um ato complexo desigual. Só se aperfeiçoa quando à vontade do Congresso Nacional (manifesta, por sua vez, um ato complexo) se soma a do Presidente da República, ou quando se supera a falta desse consentimento, por meio de nova deliberação parlamentar”.

(11) *Curso de direito constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva. p. 164.

José Celso de Mello Filho (*Constituição Federal anotada*, 1. Ed. São Paulo: Saraiva. p. 153): “A exigência constitucional de maioria absoluta afasta a possibilidade de os projetos de leis complementares serem aprovados por decurso de prazo. A aprovação tácita, ficta ou presumida, por decurso de prazo, é incompatível com o regime de votação das leis complementares. Estas, diz a Constituição, somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos. Necessária, portanto, a aprovação expressa”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho escreve na vigência da Constituição de 1967 (*Comentários...*, cit., p. 275): “A Constituição de 1967, no art. 51, prevê a aprovação de projetos de lei ordinária, por meio de decurso de prazo, sem rejeição. Significando ‘termos de votação’ das leis ordinárias procedimento de elaboração dessas leis, como se sustentou logo acima, pode-se pretender que as regras relativas à aprovação por decurso de prazo se aplicam às leis complementares. Tal raciocínio é incorreto. O texto em exame é bem claro ao dispor que ‘as leis complementares somente serão aprovadas, se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional’.

O que significa, evidentemente, *a contrario sensu*, que não serão aprovadas de nenhum outro modo, especialmente pelo decurso de prazo”.

José Afonso da Silva escreve sob a égide da Constituição de 1967 (*Aplicabilidade*, cit., p.243): “Nesse ponto, concordamos plenamente com aqueles que sustentam a inaplicabilidade do art. 51 da CF/67 ao processo de formação das leis complementares. Se, para a aprovação destas, é necessário o voto da maioria absoluta, a isso só se chegaria votando-se o projeto. O art. 51 da CF/67 é o único dispositivo que estatui sobre o processo legislativo das leis complementares, já que o art. 46, n. II, limita-se a indicar sua existência. Quando se quis fosse aplicada outra regra referente às leis ordinárias, o texto foi expresso: ‘Observados os demais termos de votação da lei ordinária’. Veja bem: da votação, não da aprovação sem votação. A regra do art. 51 da CF/67 bem como as das Constituições Estaduais sobre aprovação automática são restritivas e estabelecem exceção, de sorte que apenas serão aplicáveis nos casos expressos e para a formação das leis ordinárias, isto é, daquelas que não exigem *quorum* qualificado para a sua aprovação; tanto é verdade que, dentre as leis ordinárias, excetuou os Códigos. Pontes de Miranda, numa penada, indica a inaplicabilidade do art. 51 da Constituição Federal de 1967, ao processo de formação das leis complementares *in verbis*: “Quanto às leis complementares, a tramitação é no Congresso Nacional e não se há de pensar em invocação do art. 51 da CF/67”.

Geraldo Ataliba escreve sob a égide da Constituição de 1967 (*Lei Complementar na Constituição*, cit., p.47): “Dois, portanto, são os tipos de normas em confronto (lei complementar e ordinária). Dois os regimes jurídicos diversos e exclusivos um do outro. Do que se vê que, não só os ‘projetos de codificação’ – formulação imprecisa e vaga – como as leis complementares são excluídas do regime de prazos estabelecidos no art. 51 da CF/67.

È que estabelecida a técnica de se presumir *juris et de jure* a aprovação dos projetos, dela são, *ipso facto*, subtraídas as normas para as quais se requer expressamente aprovação por *quorum* especial constitucionalmente estabelecido. Na verdade, não pode ser reputada pelo Congresso a lei complementar não votada por maioria absoluta dos membros das Câmaras sem que é dividido”.

- (12) V. José Celso de Melo Filho, sobre a Constituição de 1967 (*Constituição Federal*, cit., p. 435): “Em face do preceitua o art. 200 da Carta Federal, pode-se afirmar que coexistem, no plano das Constituições Estaduais: a) normas constitucionais autônomas (que são instituídas pelos Estados-Membros no livre exercício de sua autonomia política-jurídica) e b) normas constitucionais heterônomas (impostas pela Carta Federal à fiel observância dos Estados-Membros a cujas Constituições se incorporam de modo automático e obrigatório)”.
- (13) Observação: votação unânime. Resultado: improvido. Sessão: 02 – 2º T.
- (14) Observação: votação unânime. Resultado: deferida. Sessão: Tribunal Pleno.
- (15) José Souto Maior Borges. “Eficácia e hierarquia da lei complementar”. *Revista de Direito Público* 25/95-96. ano VI, São Paulo: RT, jul./set. 1973.