

# LEIS COMPLEMENTARES

*Rogério Costa Rodrigues*

*Orientador de Pesquisas Legislativas  
Diretoria de Informação Legislativa*

Embora usada com freqüência, a expressão “lei complementar” até data recente sempre foi empregada com impropriedade. Assim foram chamadas no passado diversas normas a que se pretendia emprestar especial destaque, sem que, todavia, se lhes outorgasse quaisquer características que justificassem uma designação específica.

No dizer de Paulo Sarasate <sup>(1)</sup> a figura das leis complementares era, até 1967, despida de feição constitucional em nosso País, porquanto as Leis Magnas do passado “nenhuma referência fizeram a leis complementares”. Esclarece o autor que “apenas a de 1891 e a de 1934, ao tratar da competência do Poder Legislativo, aludiram à atribuição de decretar leis orgânicas para a execução completa da Constituição, mas não as definiram através de rito ou quorum especial de votação. Não passaram, assim, de leis ordinárias com um nome pomposo.

“Podia ser intitulada assim — esclarece Paulo Sarasate — qualquer lei que visasse a regulamentar um preceito constitucional inerte, isto é, sem força para valer por si mesmo. Mas era uma denominação arbitrária, porque despida uma lei dessas de qualquer característica de natureza formal capaz de distingui-la das demais leis ordinárias.”

O aparecimento de “leis complementares” deve-se ao fato de que a Constituição nem sempre é uma lei auto-executável. São muitos os seus dispositivos que necessitam de uma norma que os complete. Existe entre a Constituição e as leis complementares uma relação semelhante a que ocorre entre as leis ordinárias e os decretos, cujo elo reside na dependência de regulamentação de umas pelos outros.

(1) Paulo Sarasate — “A Constituição do Brasil ao alcance de todos”, pág. 332.

Sòmente na Carta de 1967 é que aparece pela primeira vez no elenco de que trata o art. 49 a expressão **lei complementar da Constituição** como uma das espécies de normas compreendidas no processo legislativo. E é o art. 53 que confere a essa figura o conteúdo formal, que a vem diferenciar da lei ordinária:

“As leis complementares da Constituição serão votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.”

Paulo Sarasate define as “leis complementares como aquelas que aprovadas no mínimo pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, e observados, na sua elaboração, os demais termos de votação das leis ordinárias, têm por objetivo regular os preceitos constitucionais cuja aplicação delas depende expressamente”.

“Com essa noção — esclarece Sarasate —, fica bem entendido, nem pode ser de outra forma, que sòmente serão leis complementares — e por isso mesmo sujeitas àquele **quorum** especial — aquelas a que a Constituição expressamente se refere, no curso de seus articulados.”

Muito embora sòmente em 1967 a lei complementar se tenha transformado numa realidade constitucional, em 1962, nela falou-se por ocasião da Emenda n.º 4 à Carta de 1946, que instituiu o Parlamentarismo no País. Nessa época assinalava Miguel Reale que constitui ela “um **tertium genus** de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco deve comportar a **revogação** por fôrça de qualquer lei ordinária superveniente: é a categoria das leis de complementação do texto constitucional ou de estruturação do Estado, as chamadas **leis orgânicas**, para cuja aprovação ou reforma se crê preferível exigir-se um **QUORUM ESPECIAL**”.

Analisando o conceito e o objetivo das leis complementares, Paulino Jacques menciona o pensamento de Afonso Arinos de Melo Franco (2) que distingue entre “leis complementares por destino” (as que dizem respeito aos órgãos do Estado), e “leis complementares por origem” (as que dizem respeito aos súditos do Estado), admite que as “chamadas leis orgânicas, que se destinam a estabelecer o mecanismo administrativo do Estado”, integram as leis complementares. É certo que Duguit inverte os dados do problema, quando sustenta que “leis orgânicas são tôdas quantas criam os órgãos do Estado e *lhes fixam a estrutura*”, absorvendo, portanto, as leis complementares; mas não menos certo é que Hauriou as restringe às que “limitam as liberdades individuais”.

“Entre nós — continua Paulino Jacques — também os autôres não se entendem: João Barbalho considera leis orgânicas as que organizam serviços, as que regulamentam (completam) a Constituição. Pontes de Miranda e Temistocles Cavalcanti, à sua vez, não dão maior significação ao assunto.

Em 6 de maio de 1947, através do Requerimento n.º 144/1947 (3), o Sr. Afonso Arinos e mais sessenta e um deputados sugerem a criação de uma Comissão de Leis Complementares da Constituição. E o fazem nos seguintes termos:

Considerando:

Que é assunto de grande importância e reconhecida urgência o das leis complementares da Constituição;

Que esta tarefa incumbe precipuamente ao Poder Legislativo;

Que o Sr. Presidente da República, na mensagem dirigida ao Congresso, bem como os Senhores Deputados Cirilo Júnior e Prado Kelly, em dis-

(2) Paulino Jacques — “A Constituição do Brasil Explicada”, pág. 59.

(3) Publicado no Diário do Congresso Nacional de 7 de maio de 1947.

curiosos pronunciados respectivamente nas sessões de 23 e 28 de abril passados, salientaram particularmente os problemas da elaboração das leis complementares da Constituição;

Que, esta elaboração é um esforço que exige a cooperação de todos os partidos, por se sobrepor, em virtude do seu caráter permanente e nacional, a quaisquer divergências político-partidárias;

Que é necessário, para tal trabalho, um estudo tanto quanto possível coordenado, simultâneo e de conjunto, a fim de que se possa organizar um sistema harmônico e rápido de leis complementares da Constituição;

Indicamos:

1.º) Fica criada a Comissão de Leis Complementares da Constituição.

2.º) A Comissão se comporá de 21 (vinte e um) membros, nela representados proporcionalmente todos os partidos.

3.º) O funcionamento da Comissão se regerá pelas normas regimentais referentes às Comissões especiais.

4.º) Tão logo se organize a Comissão, o seu Presidente distribuirá aos membros da mesma, quer individualmente, quer reunidos em subcomissões, segundo o vulto e a complexidade do trabalho, o encargo da apresentação das leis complementares da Constituição.

5.º) A distribuição referida no item anterior seguirá a ordem de referência dos artigos da Constituição que aludem a leis complementares;

6.º) Os relatores terão o prazo de dois meses para apresentar à Comissão os projetos que lhes forem distribuídos.

7.º) Serão aproveitados os projetos já em trânsito pela Câmara, e que

versem assunto da competência da Comissão;

8.º) A proporção que fôr recebendo os projetos o Presidente da Comissão os remeterá à Mesa, a fim de lhes ser dado o destino regimental.

Na sessão do dia 12 de maio de 1947, encaminhando a votação do Requerimento que apresentou, propondo a criação de uma Comissão de Leis Complementares da Constituição, o Sr. Afonso Arinos pronunciou o seguinte discurso:

“Sr. Presidente, é ponto assentado, entre os melhores cultores do Direito Público, que a divisão clássica das Constituições em escritas e não escritas não pode ser tomada rigidamente. A Constituição inglesa, paradigma de lei fundamental costumeira, apóla-se, de fato, em numerosos textos escritos. Reciprocamente, a Constituição Americana, modelo reconhecido de lei constitucional escrita, incorporou à sua prática mais de um elemento introduzido pelo costume.

E não é somente por incorporar costumes ao texto formal que as Constituições chamadas escritas deixam de corresponder à designação. É também por que, em muitos casos, as suas provisões não bastam, por elas mesmas, para assegurar a execução das medidas que assentam. O texto escrito da Constituição deixa, assim, de ser auto-suficiente, ou para empregar a expressão técnica consagrada, deixa de ser auto-aplicável, exigindo o auxílio de toda uma legislação complementar. Pode-se, portanto, afirmar que nenhuma Constituição é completamente escrita. Todas necessitam, para a construção do seu mecanismo, de textos complementares que as interpretem e as enriqueçam.”

#### Legislação Complementar

Devemos acentuar desde logo o caráter extraordinário desta legislação complementar. Não se pode identificar a lei complementar da Constituição com a lei

constitucional. Esta última é a própria Constituição, ou com ela se confunde. O conceito de Constituição escrita — observa Carl Schmidt na sua "Teoria da Constituição" —, "não enuncia outra coisa senão que a Constituição é igual a uma série de leis constitucionais. Mais além do conceito de lei constitucional se perde o conceito de Constituição". A lei constitucional, por conseguinte, no regime de Constituição escrita que é o nosso, corresponde exatamente a uma emenda à Constituição, e só com as cautelas expressas dentro desta pode ser elaborada.

Entre as aberrações mais espantosas, as incongruências legais mais extraordinárias do chamado Estado no Brasil, salienta-se, sem dúvida, a expedição de leis constitucionais em flagrante desobediência aos próprios preceitos da Carta de 1937 sobre as emendas, ao seu texto. A chamada Constituição de 1937 era rígida, isto é, a sua reforma só se faria por processo especial, diferente do da legislação ordinária. O então Chefe do Governo estava impedido, pelo art. 13 da Constituição que outorgou, de expedir decretos-leis modificativos da mesma, ainda no período de recesso do Parlamento. No entanto, baseado no art. 180 que não lhe dava competência para isto, o ditador reformou por nove vezes a lei magna que de resto só pôs em vigor as exceções.

Voltando à legislação complementar exigida pelas Constituições, insistamos em que ela é toda de caráter ordinário, e, por isto mesmo, a sua confecção é da inteira competência do Legislativo ordinário.

A êste propósito Tomaz Cooley, famoso constitucionalista americano, escreve no seu clássico livro "Tratado das Limitações Constitucionais":

"Ainda que nenhuma das disposições de uma Constituição possa ser considerada simplesmente esclarecedora, a verdade é que algumas exis-

tem que são tão incapazes de execução compulsória quanto geralmente as provisões que traçam diretrizes. A razão disto é que, embora o propósito seja de estabelecer direitos e impor deveres, não contém elas regras por meio das quais tais direitos possam ser protegidos ou tais deveres impostos. Neste caso, antes que a medida constitucional possa ser efetivada, deve ser provida de legislação complementar."

As próprias Constituições solicitam muitas vezes, no seu texto, o auxilio da legislação complementar, ao se referirem à regulamentação por lei ordinária, dêste ou daquele dispositivo. No Brasil a Constituição de 1891, instrumento de uma época feliz de estabilidade econômica e paz social, estabeleceu apenas as grandes linhas da organização do Estado. Já o natural aumento da complexidade dos negócios públicos e a instabilidade geral do mundo contemporâneo fizeram com que as Cartas modernas tivessem o seu âmbito de ação muito desenvolvido e, conseqüentemente, o seu material dispositivo muito mais variado. A Constituição de 1891 possuía 91 artigos, enquanto a de 1934 continha 137 e a vigente apresenta não menos de 218. Evidentemente, tendo de prever a tantos e tão diversos assuntos, as modernas Constituições generalizam o mais possível as suas regras, e fazem, por isto mesmo, apêlo largo à colaboração do Poder Legislativo ordinário. Se fizermos uma comparação, sob êste aspecto, das Cartas republicanas, veremos que, enquanto a de 1891 apelou menos de vinte vezes para o concurso da lei ordinária, a de 1934 deixa a cargo desta lei a regulamentação de quase cem dos seus dispositivos, enquanto a de 1946 eleva êste número acima da centena.

#### Disposições auto-aplicáveis

O primeiro trabalho exigido pela Constituição de 1946 é reconhecer quais são as suas disposições auto-aplicáveis.

Esta expressão pode ser compreendida no sentido geral ou no particular. No geral, são auto-aplicáveis tôdas as disposições constitucionais que contenham em si mesmas os elementos suficientes para a execução das medidas que promovem. Habitualmente pertencem a êste gênero os artigos que se referem à organização federal e à definição e atribuições dos mais altos poderes políticos do Estado.

No sentido restrito são sempre consideradas auto-aplicáveis, segundo a lição de Rui Barbosa, as disposições constitucionais que versem sôbre os seguintes assuntos:

- 1.º) As proibitivas, porque, como adverte Rui, "a norma proibitiva encerra em si mesma tudo quanto se há mister para que desde logo se torne obrigatória a proibição, embora a sanção contra o ato que a violar ainda não esteja definida".
- 2.º) As declaratórias de direitos, porque, sempre ainda nas palavras de Rui, "a declaração de um direito individual pela Constituição importa na imediata aquisição do direito assegurado e na proibição aos particulares e às autoridades de o violarem".
- 3.º) As que contêm isenções fiscais expressamente declaradas, mesmo que a lei fiscal ordinária não tenha ainda disposto sôbre o assunto.

#### Disposições não aplicáveis automaticamente

Cooley, na obra citada, assim se expressa sôbre a caracterização das disposições constitucionais que exigem complemento legal:

"Uma provisão constitucional não é auto-executável quando indica simplesmente princípios, sem estabelecer regras por meio das quais a êstes princípios possa ser atribuída força de lei."

Rui Barbosa se expressa sôbre o assunto quase com as mesmas palavras:

"As determinações constitucionais que apenas estabelecem princípios não se podem executar enquanto uma lei não as tornar executáveis, organizando-lhes êsse mecanismo de que a Constituição, no seu texto, as deixou destituidas."

Na Constituição de 1946, conforme tive ocasião de recordar, numerosas são as determinações incapazes de se fazerem executar por si mesmas. Mas, por mais variados que sejam êstes princípios, pertencem todos a um mesmo corpo que é a Constituição Federal. Eis porque o trabalho de elaboração legislativa, visando a transformação de tais princípios em leis, deve obedecer ao critério da homogeneidade. Se estudar em conjunto as leis que se fazem necessárias, o Poder Legislativo estará aparelhando o País com um sistema coerente de normas indispensáveis, sistema elaborado sob as mesmas influências históricas, os mesmos ideais políticos que regeram a criação da Lei Magna cujo aprimoramento se procura. O atual Poder Legislativo é mais do que indicado para esta alta função, visto que foi êle próprio, na sua fase Constituinte, que criou a Constituição. Estará, portanto, em condições excepcionais para completá-la sem lhe desvirtuar o espírito de que é autêntico intérprete.

#### Aspectos da nossa evolução constitucional

A primeira Constituição republicana era uma lei de caráter marcadamente político, no sentido menos extenso da expressão. Sua preocupação dominante foi a de organizar o aparelho do Estado no que concerne ao estabelecimento, à definição e às atribuições dos poderes políticos, isto é, dos poderes públicos tomados na sua estrutura mais formal do que substancial, mais estática do que dinâmica, operativa ou social. Devemos,

aliás, reconhecer que, nas condições históricas mundiais e nacionais que cercaram o advento da Constituição de 1891, o problema brasileiro era também predominantemente político. A Constituição estava, pois, plenamente de acôrdo com a sua época. Mas as épocas mudam. Por isto a prática da Constituição de 1891 foi, aos poucos, lhe desvendando os pontos vulneráveis. A princípio êstes pontos foram todos de ordem política, e diziam respeito a situações formais, como o estado de sítio, a intervenção nos Estados, a temporariedade dos mandatos eletivos não federais. Porém, sob a pressão de acontecimentos históricos que abalaram o mundo, sobretudo a partir da primeira grande guerra, outros problemas, êstes de ordem econômico-social, foram se erguendo para os exegetas da Constituição. Daí os termos da reforma de 1926 que, ao lado de alterações de cunho político, como a que se referia à intervenção nos Estados (art. 6.º), introduziu outras que procuravam disciplinar situações de caráter econômico ou social, como a que modificou o regime de propriedade das minas (art. 72, § 17), a que previu uma legislação especial para o trabalho, (art. 34, número 28), ou a que deu ao govêrno autoridade para intervir no livre jôgo das forças econômicas (art. 34, n.º 5). Basta considerarmos estas duas emendas preparatórias da legislação trabalhista e da economia dirigida, para se ver como a mutação dos tempos tinha tornado imperiosa a evolução do nosso Estatuto Básico de maneira que assombraria ao pensamento liberal e à ortodoxia contista dos homens de 1891.

Estas alterações não impediram que a Carta de 1891 conservasse seus lineamentos gerais marcadamente políticos. A revolução de 1930, cujos fundamentos econômicos e sociais ainda não foram bem estudados, é que veio fixar, na Constituição que engendrou, a multiplicidade dos novos interesses nacionais, que exigiam expressão e defesa dentro

da organização do Estado. É por isto que a Constituição de 1934, seguindo mais ou menos a ordem adotada pela sua antecessora na disposição dos assuntos relativos à organização política, acrescenta ao texto vários títulos novos, de que aquela não cogitou, referentes aos grandes problemas humanos em que a ação do Estado moderno se faz sentir com intensidade cada vez maior.

A Constituição de 1946 é feita no môdêlo da de 1934, com algumas coisas melhores e outras piores. Entre as melhores salienta-se a supressão do Poder Legislativo classista, experiência fascizante bem característica da confusa mentalidade política da época que ficou entre as duas guerras mundiais. Entre as coisas piores pode ser citada a supressão da delegação de poderes, tal como se encontra redigida, conseqüência talvez de um demasiado escrúpulo na defesa do Legislativo. De qualquer forma, tomada em conjunto, a Carta Vigente é desenvolvimento histórico da que foi votada em seguida à Revolução de 1930, podendo-se mesmo considerá-la como a expressão apurada das tendências político-sociais daquele movimento, as quais podem ser resumidas na expressão "liberalismo do século XX". Isto é, liberalismo que visa não sômente à liberdade política, mas também à libertação econômica e social das grandes massas.

#### A Constituição de 1946 e as leis complementares

Sem o intuito de estudar pormenorizadamente o assunto, e apenas para fornecer ao Plenário uma idéia mais concreta dos motivos que favorecem a criação de uma Comissão Especial de Leis Complementares da Constituição, indicarei a seguir alguns aspectos mais relevantes do problema, tal como se apresenta na Constituição de 1946.

O Título I, destinado à Organização Federal, embora com os seus 123 artigos contenha mais da metade da Constitui-

ção, é o que menos solicita a colaboração da lei ordinária. Fato que se explica pela circunstância de ser o Título I em grande parte destinado a estabelecer o aparelho político do Estado, e, como vimos, serem as disposições de natureza política geralmente auto-aplicáveis. Entretanto, na parte não estritamente política deste Título, parte inexistente na Constituição de 1891, exige a Carta de 1946 complementos importantes. Assim ocorre, por exemplo, quanto à reforma indispensável da legislação eleitoral e da organização dos partidos políticos.

O Título II, referente à Justiça dos Estados, não impõe deveres ao Legislativo federal, mas aos estaduais. O Título III trata do Ministério Público, e não oferece exigência marcante para o nosso tema. Já o Título IV que corresponde à Declaração de Direitos, reclama uma série de leis importantes ao legislador ordinário, seja inteiramente novas, seja visando a alterar as existentes. Entre elas a de naturalização, a de imprensa, a de direitos autorais, a de adaptação ao meio nacional de profissionais diplomados no estrangeiro.

Muito importante para o nosso caso é, sem dúvida, o Título V, que dispõe sobre a ordem econômica e social.

O problema da coexistência da democracia política com as normas que atendam à melhor distribuição das oportunidades econômicas e com a elevação social dos trabalhadores se encontra na base de todas as tentativas reformistas do Direito Constitucional. O resultado concreto dessas tentativas pode ser traduzido nesta observação: as Constituições modernas não procuram somente controlar as condições econômicas e sociais da vida coletiva, mas o fazem criando no seu texto e fora dele órgãos especiais de controle econômico e social, que exerçam, no campo de ação respectivo, função semelhante à conferida aos órgãos políticos para o exercício das atribuições políticas.

O século dezenove foi caracterizado pela conquista constitucional dos direitos individuais de natureza política, formulados com largueza e eloquência pelos pensadores do século dezoito. O século vinte se vem caracterizando pela conquista constitucional dos direitos sociais, também de ordem política, formulados com igual amplitude e vibração pelos pensadores do século dezenove. Cada época moderna vai realizando, assim, no direito positivo, as formulações teóricas da época precedente. Creio que foi Renan quem disse: lentamente, mas incessantemente, a Humanidade executa o sonho dos sábios.

Pode-se considerar a Constituição alemã de 1919 como sendo a pioneira do novo constitucionalismo democrático do século vinte, visto que a Constituição soviética de 1918 já impunha a confessada ditadura de classe, que até hoje afasta aquela nação da prática da democracia política, tal como a entende a doutrina ocidental. Foi a Constituição de Weimar que inaugurou os Conselhos Econômicos (art. 165) destinados a impulsionar as forças da produção e a primela que reconheceu expressamente a evolução do conceito de propriedade do estágio subjetivo — o *dominium* tradicional —, para a noção de função social que não pode ser exercida em prejuízo dos interesses coletivos.

Estes e outros grandes princípios do direito moderno, passaram da Constituição alemã para a admirável Constituição espanhola de 1931, brutalmente suprimida pela ditadura fascista de Franco, e para várias outras Leis Básicas modernas, inclusive a francesa e a brasileira de 1946.

Referindo-se à aplicação do Título V da Constituição vigente, escreve o professor Cesarino Júnior no trabalho "O Direito Social na Nova Constituição"

"A tarefa dos Legisladores ordinários se reveste, no momento, de importância quase tão grande como a

dos constituintes. Oxalá saibam eles estar à altura dessa responsabilidade, colocando acima dos interesses políticos do momento as mais elevadas preocupações com a manutenção da paz social."

Vejamos algumas leis importantes tornadas necessárias pelo Título V, das quais o Poder Legislativo deve se ocupar desde logo.

O art. 148 exige uma lei que reprima o abuso do poder econômico. Quem conhece a influência das leis *anti-trust* nos Estados Unidos, pode bem aquilatar o alcance desta medida. O art. 155 recomenda a fixação do homem desajustado no campo. É outro gravíssimo problema nacional, acentuado nestas épocas de inflação e concentração urbana. O art. 157 conta com numerosas inovações.

No n.º I cria o salário mínimo familiar, medida da maior justiça mas que precisa de uma lei especial que a execute. Quer adotemos o sistema das caixas de compensações, quer qualquer outro, é indispensável agirmos logo, para premiar a família, protegida pela Constituição. O n.º IV estabelece obrigatoriamente a participação do trabalhador nos lucros da empresa. Eis aí outro assunto da maior relevância que necessita imediato estudo e solução. O n.º XII inova a estabilidade do trabalhador rural, estendendo a este grande pária da civilização brasileira, uma das garantias já conferidas ao seu irmão das cidades.

Os arts. 158 e 159 tratam dos delicados assuntos da regularização legal do direito de greve e da autonomia sindical. Ambos ficaram a critério da lei ordinárias, e tão importantes são que ninguém poderá negar a urgência da sua solução.

Para completarmos esta enumeração que já vai longe, apesar de não conter senão o essencial e talvez nem todo ele, podemos aludir ainda à futura lei que regule a instrução dos empregados

custeada pelas empresas, prevista no Título VI, da Educação e Cultura e a que instituirá o Conselho Nacional de Economia, órgão fundamental de planejamento econômico previsto no Título IX, das Disposições Gerais.

#### A Comissão Especial de Leis Complementares

Eis, em poucas palavras, algumas das razões determinantes da iniciativa que submeto à aprovação dos meus nobres colegas.

A Comissão Especial, no meu entender, não deve nem pode centralizar com exclusividade o trabalho da legislação complementar da Constituição. Sua existência em nada interfere com a iniciativa, seja individual dos senhores Deputados, seja das Comissões permanentes ou especiais.

O que a vai caracterizar é apenas a obrigação de trabalhar com afinco num setor que até agora está como os demais, deixado livre à iniciativa parlamentar.

**O Sr. Aliomar Baleeiro** — Todos podem e ela deve.

**O Sr. Afonso Arinos** — Evidentemente. Este o propósito. Vossa Excelência acaba de, em feliz aparte, sintetizar meu pensamento.

E o que me parece incontestável é que a Câmara deve criar um órgão com jurisdição obrigatória neste terreno, que não pode ser deixado ao acaso das iniciativas esparsas. Que me seja permitido insistir no dever que nos cabe, lembrando mais duas opiniões de Cooley e Rui Barbosa. Algumas vezes — observa Cooley —, a Constituição requer expressamente do Legislativo que adote leis sobre determinados assuntos, e é óbvio que tal requerimento tem apenas uma força moral, mas o Legislativo deve obedecer-lhe". E Rui concorda: "As Constituições não têm o caráter analítico das codificações legislativas... Ao legislador



cumpre, ordinariamente, revestir-lhe a ossatura delineada... e lhes dar capacidade de ação”.

É minha sincera convicção, senhores Deputados, que ao terminardes o grande trabalho que vos é requerido pela Constituição, tereis bem merecido da Pátria e prestigiado, aos olhos de toda a Nação, a democracia republicana. (Muito bem! Muito bem! Palmas.)

“Documentos Parlamentares — XCVIII”

Leis Complementares da Constituição, I, pág. 175 e seguintes.

\* \* \*

Em 13 de maio de 1947 o Sr. João Villasboas e 12 outros Senhores Senadores apresentaram o Requerimento n.º 40, de 1947, de seguinte teor:

Senhor Presidente

“A Constituição Federal, para ser executada em toda a sua plenitude, depende da legislação complementar regulamentadora de vários de seus dispositivos. E o Congresso Nacional está no dever de votar aquelas Leis, no mais breve prazo possível, a fim de que se normalize a vida jurídica do País, dentro dos princípios basilares do regime inaugurado a 18 de setembro de 1946.

A legislação votada pelo Congresso Nacional, de 1934 a 1937, teve por base a Constituição de 1934, da qual muito se afasta a que neste momento rege os destinos do Brasil. Os decretos-leis, baixados de 10 de novembro de 1937 até setembro do ano passado, enquadram-se em um regime diametralmente oposto ao inaugurado com esta terceira República.

Na ausência da legislação específica ordenada pela nossa Constituição, o Executivo e até mesmo o Judiciário vêm procurando adaptar aquelas leis do passado à vida presente, dando, assim, oportunidade a dúvidas e a incertezas sobre a legitimidade de um tal procedimento, divergindo as opiniões dos juristas na conclusão de se acharem ou

não revogados tais diplomas. E é sobre o Congresso Nacional que se passará a responsabilidade do prolongamento desse estado de coisas, que produz, indiscutivelmente, inquietação e intranquilidade no espírito público, se desde logo não tomar a si a tarefa de elaborar aquelas leis, cuja fatura decorre, imperativamente, da Constituição.

O ilustre Deputado Afonso Arinos, em requerimento, ontem aprovado pela Câmara Federal, propôs a nomeação de uma Comissão Especial, composta de 21 deputados, para elaborar os projetos daquelas leis. Esses projetos, porém, terão seu andamento normal em ambas as Casas do Congresso Nacional. Há, portanto, conveniência indeclinável, em que da sua elaboração participe o Senado Federal.

O nosso Regimento Interno, no artigo 63, autoriza, para casos como esse, a criação de Comissões mistas de Senadores e Deputados. Idêntica faculdade se encontra no artigo 30 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Eis, porque, requeremos que seja ouvido o Senado:

1.º) Seja constituída uma Comissão mista, de 37 membros, sendo 16 Senadores e 21 Deputados, para elaborar os projetos das leis complementares da Constituição;

2.º) Seja autorizada a Mesa do Senado a convidar a Câmara dos Deputados a participar daquela Comissão e a indicar 21 Deputados para a sua composição.”

O Requerimento foi aprovado em sessão de 14 do mesmo mês. Foram designados para participar da Comissão os seguintes Senadores:

Aloysio de Carvalho, Arthur Santos, Alfredo Nasser, Ferreira de Souza Atílio Vivaqua, Alexandre Marcondes Filho, Euclides Vieira, Vitorino Freire, Waldemar Pedrosa, Pinto Aleixo, Filinto Müller, Roberto Simonsen, Augusto Meira,

Santos Novaes, Flávio Guimarães e Apolônio Sales.

Na Câmara foram nomeados para integrar a comissão:

Acurcio Torres, Agamenon Magalhães, Benedito Valladares, Bastos Tavares, Gustavo Capanema, Lameira Bittencourt, Leite Neto, Souza Costa, Vieira de Mello, Alde Sampalo, Alencar Araripe, Afonso Arinos, Argemiro de Figueiredo, Luiz Vianna, Plínio Barreto, Bertho Condé, Gurgel do Amaral, Hermes Lima, Deodoro de Mendonça, Raul Pilla e Carlos Campos.

Na primeira reunião da Comissão, em 10 de setembro de 1947, foram eleitos por aclamação os Senhores Cirilo Jr. e Ferreira de Souza para ocuparem, respectivamente, os cargos de Presidente e Vice-Presidente do novo órgão parlamentar.

Por proposta do Sr. Presidente foi, naquela data, constituída uma subcomissão destinada a elaborar o plano dos trabalhos integrada pelos Senadores Waldemar Pedrosa e Atilio Vivaqua e Deputados João Mangabeira, Afonso Arinos e Gustavo Capanema.

Na qualidade de Relator desta subcomissão, o Sr. João Mangabeira apresentou em 22 de setembro do mesmo ano o seguinte Parecer:

"Antes de tudo deve a Comissão fixar os limites de sua competência, definindo o que são "leis complementares da Constituição."

Nas Constituições de 1891 e de 1934 atribuía-se expressamente ao Poder Legislativo "decretar leis orgânicas para a completa execução da Constituição". A disposição era evidentemente supérflua, pois ainda quando assim não se houvesse declarado, óbvio que tal faculdade implicitamente se continha no poder geral de legislar.

É que "as constituições — diz Rui em Ação Cível Originária —, "não têm o ca-

ráter analítico das codificações legislativas. São, como se sabe, largas sínteses, sumas de princípios gerais, onde, por via de regra, só se encontra o **substractum** de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma reduzida, as mais das vezes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao legislador cumpre, ordinariamente, revestir-lhes a ossatura delineada, impor-lhes o organismo adequado, ou dar-lhes capacidade de ação".

E os comentadores da constituição de 91, inclusive Rui, aceitaram como definição de lei orgânica a dada por Domingos Vieira, em seu "Dicionário", nestes termos: Leis Orgânicas são as que têm por objeto regular o modo e a ação das instituições ou estabelecimentos, cujo princípio foi consagrado por uma lei precedente.

Duguit, porém, define com precisão absoluta: "Leis orgânicas são tôdas as leis que criam os órgãos de Estado e que lhes fixam a estrutura". E continua: "Esta categoria compreende não somente as leis constitucionais rígidas, mas também as de organização política, administrativa e judiciária". E pouco depois: "A lei orgânica é uma lei material, embora não contenha verdadeiramente um comando; ela é imperativa porque tem por fim organizar o **Estado de Direito**, isto é, dar ao Estado a organização que pareça dever garantir, nas melhores condições possíveis, o cumprimento pelo Estado das obrigações que lhe impõe a regra de direito".

Eis aí a definição e o conceito de lei orgânica formulados por um dos maiores constitucionalistas de todos os tempos.

Assim, dentro do nosso regime constitucional, lei orgânica será, por exemplo, a que, nos termos do § 2.º do art. 99 da Constituição, estabelecer o modo por que se procederá à eleição do Presidente e Vice-Presidente, quando ambos os cargos vagarem, na segunda metade do período presidencial; ou a que, em obe-

diência ao art. 125, "organizar o Ministério Público da União", ou — "regular a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional", como determina o § 2.º do art. 179, ou dispuser sobre a superintendência em "todo o território nacional dos serviços de polícia marítima aérea e de fronteiras", ou "sobre a organização do Conselho Nacional de Economia". Estas e outras são caracterizadamente leis orgânicas, porque respeitam a órgãos ou serviços do Estado, que a Constituição criou e deixou ao legislador dar-lhes a estrutura ou lhes regular o funcionamento.

Mas a órbita da nossa competência é mais ampla — a das leis complementares, em cuja extensão as orgânicas se incluem.

Todavia, se as leis são apenas complementares, nelas não deve, em regra, caber a matéria de legislação geral, nos termos que a própria constituição estabeleceu. Se assim não fôsse, teríamos submetido à alçada desta comissão todo o campo legislativo, e eliminado por esta usurpação o trabalho e a competência de quase tôdas as comissões parlamentares.

Assim, temos de considerar como extranha à nossa competência, quase tôda a matéria de legislação geral, precisamente distribuída e expressamente enumerada no artigo 65, em cujo final se inclui o enunciado em o n.º XV do art. 5.º Evidente que, por exemplo, a reforma do Código Civil ou do Penal não é objeto de lei complementar.

Assim, a nosso ver, lei complementar é a que compõe, completa, afelçoa ou remata a lei especial, que a Constituição determina seja feita ou a que se refere particularmente em artigo específico do seu texto.

Assim, por exemplo, o art. 156 prescreve: "A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo os planos

de colonização e o aproveitamento das terras públicas. Para êsse fim serão preferidos os nacionais e dentre êles os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados". E o artigo desdobra-se em três parágrafos. É preciso, portanto, compor, completar a lei especial, cuja síntese a Constituição nos oferece e cujo esboço nos delinea. É a reforma agrária. Não se trata de uma lei orgânica, porque não se refere a órgãos ou serviços do Estado. É tipicamente o caso de uma lei complementar.

Dado assim o conceito, formulada a definição e exemplificado um caso de lei complementar, estamos aptos a fazer o esquema que a esta subcomissão se determinou apresentar.

São estas, segundo o nosso parecer, as leis complementares à Constituição:

- 1.ª) a de superintendência em todo o território nacional do serviço de polícia marítima aérea e de fronteiras;
- 2.ª) a de diretrizes e bases da educação nacional;
- 3.ª) a do regime dos portos e da navegação de cabotagem;
- 4.ª) a reguladora da distribuição das arrecadações referidas no § 4.º do n.º VI do art. 15 da Constituição e no art. 13 das Disposições Transitórias;
- 5.ª) a de organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios;
- 6.ª) a de organização do Tribunal de Contas;
- 7.ª) a de eleição, pelo Congresso, do Presidente e Vice-Presidente da República, quando ambos os cargos, vagarem na segunda metade do período presidencial;
- 8.ª) a de definição dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, bem como do seu processo e julgamento por ês-

- ses crimes, assim como o dos ministros nos delitos conexos e dos ministros do Supremo Tribunal Federal no caso do art. 100;
- 9.<sup>a</sup>) a da Justiça do Trabalho;
- 10.<sup>a</sup>) a de organização do Ministério Público da União;
- 11.<sup>a</sup>) a de suspensão e perda dos direitos políticos e requisição destes e da nacionalidade;
- 12.<sup>a</sup>) a orgânica dos partidos;
- 13.<sup>a</sup>) a de imprensa;
- 14.<sup>a</sup>) a de direitos autorais;
- 15.<sup>a</sup>) a de organização do júri;
- 16.<sup>a</sup>) a de assistência judiciária aos necessitados;
- 17.<sup>a</sup>) a reguladora do seqüestro e perdimento de bens no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica;
- 18.<sup>a</sup>) a repressora do abuso do poder econômico;
- 19.<sup>a</sup>) a relativa a regime dos bancos de depósitos, empresas de seguros, de capitalização e fins análogos;
- 20.<sup>a</sup>) a criadora de estabelecimento de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária;
- 21.<sup>a</sup>) a reguladora do regime das empresas concessionárias dos serviços públicos;
- 22.<sup>a</sup>) a de minas e riquezas do subsolo; águas e energia;
- 23.<sup>a</sup>) a agrária;
- 24.<sup>a</sup>) a do trabalho e da previdência social;
- 25.<sup>a</sup>) a reguladora da greve;
- 26.<sup>a</sup>) a reguladora dos sindicatos e associações profissionais;
- 27.<sup>a</sup>) a reguladora do exercício das profissões liberais e da revalidação do diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino;
- 28.<sup>a</sup>) a de imigração;
- 29.<sup>a</sup>) a de assistência à maternidade, à infância, à adolescência e de amparo às famílias numerosas;
- 30.<sup>a</sup>) a que define e pune a usura;
- 31.<sup>a</sup>) a de organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional;
- 32.<sup>a</sup>) a do Estatuto do Funcionário Público;
- 33.<sup>a</sup>) a de organização do Conselho Nacional de Economia.

Das leis complementares, constantes deste esquema, muitas já se encontram formuladas em projetos estudados por comissões parlamentares, ou sob seu estudo. Não podemos portanto delas conhecer, a menos que as comissões em que tais projetos se encontram, ou qualquer das Casas do Congresso, *no-los remetam*, por serem êles de nossa competência.

Por outro lado, não podemos recusar o conhecimento do projeto que, embora não conste do esquema acima traçado, nos seja enviado, por deliberação de qualquer dos ramos do Congresso. É que somos um órgão a êle subalterno e às suas determinações só nos cumpre obedecer. É o que acontece com a chamada Lei de Segurança, cujo projeto, de iniciativa do Governo, nos foi enviado, por deliberação parlamentar. Em boa técnica, tal lei deverá constituir um capítulo do Código Penal. Seja porém como fôr, o Estado não pode ficar indefeso, em face de agressões cometidas contra êle, seus poderes ou seus agentes. Temos, a partir de 1934, *várias leis de segurança*, tôdas elas mais ou menos nazifascistas, porque promulgadas na enchente ou na preia-mardo fascismo. Tôdas elas, pela brutalidade de suas penas e de seus processos, antagônicas à democracia e à

nossa cultura jurídica. Cumpre, pois, ao País repudiá-las, substituindo-as por uma lei de defesa do Estado, adequada à nossa Constituição e às nossas tradições de povo livre. A própria denominação de lei de segurança, tão odiada e de tão triste fama em nosso meio, deve ser substituída pela de Lei de Defesa do Estado, caso não vingue o alvitre de apensá-lo ao Código Penal, como um dos seus capítulos. O certo porém, é que o Estado não pode ficar indefeso, nem a liberdade individual desamparada, nem afrontada a cultura jurídica do Brasil. A lei, portanto, tem caráter urgente e a comissão deve empenhar-se em fazê-la quanto antes.

Na formação das leis complementares, deve-se atender às mais urgentes. Entre estas podem ser enquadradas desde logo: a de defesa do Estado; a dos crimes de responsabilidade do Presidente da República e do seu processo e julgamento; a de eleição do Presidente e Vice-Presidente, pelo Congresso; a reguladora da distribuição das arrecadações referidas no § 2.º do n.º VI do art. 15 da Constituição; a reguladora dos sindicatos e associações profissionais; a agrária; a repressora do abuso econômico; a reguladora do regime das empresas concessionárias de serviços públicos; a de organização do Conselho Nacional de Economia.

A Comissão deve pôr todo o seu empenho em formular dentro do menor prazo possível tais projetos. Todos eles são urgentes e quase todos de grande complexidade. A reforma agrária por exemplo, num país semifeudal, de latifúndios, aforamentos e laudémios, de trabalhadores rurais desprotegidos, analfabetos, miseráveis, é o problema máximo que a democracia brasileira tem de enfrentar e resolver. O abuso do poder econômico, que em toda parte se procura restringir, não pode, entre nós, continuar com os seus desmandos. A lei que estabelece o regime das companhias mo-

nopolizadoras de serviços públicos deve ter sempre em vista que "power over the public is public power", isto é, poder sobre o público é poder público. Por isso mesmo, a fiscalização do Estado, a sua intervenção, em casos tais, deve ser enérgica e vigilante, contra as manipulações habituais desses potentados, que organizam verdadeiros governos privados dentro de uma Nação.

Parece-nos que a Comissão deve iniciar os seus trabalhos devotando-se à elaboração de tais projetos. E, somente depois disso, formular os que na ordem da necessidade lhes devam suceder."

\* \* \*

Na vigência da Constituição de 1946 muitos juristas defendiam o ponto de vista de que não existiam leis complementares e que tal rótulo não poderia ser pôsto em qualquer norma entre as mencionadas anteriormente, porquanto, tratavam-se elas de meras leis ordinárias. O único verdadeiro complemento à Constituição, segundo eles, seria a lei orgânica do Distrito Federal, que não dispõe de órgão legislativo próprio para elaborar a sua organização.

Era opinião dominante que, ao falar em regulamentação por lei, a Carta Magna referia-se a norma pré-existente ou em vias de reforma.

Para tais juristas, o legislador caiu num vício de linguagem ao utilizar no art. 22 da Emenda Constitucional n.º 4 a expressão complementar ("Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante lei votada nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros"), como imprópriamente têm sido consideradas leis complementares, algumas normas ordinárias existentes ao tempo da Carta de 1946.

Todos os dispositivos constitucionais a que se pretende complementar através de leis ordinárias, não necessitam, na

visão dos juristas de então, de qualquer complementação especial.

\* \* \*

No Projeto da Nova Constituição inúmeros dispositivos referiam-se expressamente à legislação complementar.

Assim está expresso no art. 3.º do Projeto:

“A criação de novos Estados e Territórios, assim como a alteração das respectivas áreas, somente poderá ser feita por lei complementar.”

Embora o artigo tenha sido objeto de emendas, não foi, entretanto, por elas atingido no tocante à legislação complementar. Manteve o art. 3.º a exigência do projeto conforme se lê na Carta de 1967:

“Art. 3.º — A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar.”

O item V do artigo 8.º do Projeto, ao estabelecer a competência da União para “permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam transitariamente”, não mencionava, como faz a Constituição expressamente, a utilização de lei complementar.

Foram as emendas de números 787, de autoria do Senador Manoel Villaça, e, especialmente, 843, de autoria do Senador Wilson Gonçalves que introduziram no texto constitucional as expressões “Lei complementar”.

Reza a Emenda n.º 787:

“Art. 8.º — Inciso V

Acrescente-se in fine:

“na conformidade das hipóteses reguladas na lei complementar.”

Estabelece a Emenda n.º 843 ao tratar do inciso V do art. 8.º:

“permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente

nos casos previstos em lei complementar.”

Foi esta, aliás, a redação mais próxima da consagrada na Carta Magna:

“Art. 8.º — Compete à União:

I — .....

V — permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.”

Estabelecia o § 2.º do art. 14 do Projeto:

“Lei Federal estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a fórmula de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.”

Esclarecendo que “o objetivo da norma é evitar a reprodução de excessos e abusos na criação de Municípios”, o Senador Josaphat Marinho, ficou o art. 14

“Como se trata, porém, de restrição a faculdades próprias do Estado-Membro, é de toda conveniência que a lei prevista seja de caráter complementar, nos termos do art. 52.”

É esta a justificação do parlamentar baiano para a emenda de sua autoria, que recebeu o número 454 e que determina:

“Ao art. 14, § 2.º

Onde se diz:

“lei federal”,

diga-se:

“lei complementar”.”

Aprovada a emenda de autoria do Senador Josaphat Marinho, ficou o art. 14 da Constituição assim redigido:

“Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.”

Determinava o § 2.º do art. 15 do Projeto:

“Os vereadores não perceberão remuneração”

Recomenda a Emenda n.º 83, de autoria do Sr. Britto Velho:

“1 — Redija-se, assim, o § 2.º do artigo 15:

“§ 2.º — Os vereadores não perceberão remuneração, salvo os das Capitais e dos Municípios de renda igual ou superior a um trigésimo da receita orçamentária do Município da Capital do respectivo Estado. A remuneração nestes casos, não excederá a 50% da percebida pelos Deputados do Estado, e o total gasto com os vereadores não poderá passar de um por cento da renda do Município.”

A Emenda n.º 804-D do Deputado Adolpho Oliveira ainda era mais detalhada:

“Ao art. 15, § 2.º

Redija-se assim:

“§ 2.º — Os vereadores não perceberão remuneração, salvo ajuda de custo a ser paga exclusivamente nos meses de funcionamento ordinário da Câmara Municipal, segundo dispuser a Constituição do Estado, nunca ultrapassando a seguinte proporção:

- a) Municípios de menos de vinte mil habitantes: cinquenta por cento do salário mínimo vigente na região;
- b) Municípios de mais de vinte mil e menos de cinquenta mil habitantes: um salário-mínimo vigente na região;
- c) Municípios de mais de cinquenta e menos de cem mil habitantes: dois salários-mínimos vigentes na região;
- d) Municípios de mais de cem mil e menos de quinhentos mil habi-

tantes: três salários-mínimos vigentes na região;

- e) Municípios de mais de quinhentos mil habitantes e Capitais dos Estados: quatro salários-mínimos vigentes na região.”

Mais objetiva foi a Emenda n.º 354/3, de autoria do Sr. Oswaldo Lima Filho, que preferiu delegar à lei complementar a disciplina da remuneração dos vereadores. Aproximou-se dos termos em que foi aprovado o dispositivo da Carta Magna. Trata-se do § 2.º do art. 16, que reza:

“sòmente terão remuneração os vereadores das capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.”

A Emenda n.º 354/3 foi uma entre outras que aconselharam a regulamentação da matéria por parte de legislação complementar. Foi o mesmo pensamento que motivou os Srs. Nelson Carneiro (Emenda n.º 130/6), Oscar Passos (Emenda n.º 479/10), e Ruy Santos, que muito embora não se tenha referido expressamente à lei complementar, em sua Emenda de n.º 521/12 aconselhou de modo genérico que “a le. estabelecerá a remuneração dos vereadores, que, nas Capitais, não poderá ultrapassar a metade dos subsídios dos deputados estaduais...”

Ao tratar do sistema tributário, o Projeto da Nova Constituição voltou a falar em lei complementar.

Diz o art. 17 da proposta Constitucional:

“O sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria, e é regido pelo disposto neste Capítulo, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, estaduais e municipais.”

A redação foi mantida no art. 18 da Constituição de 1967.

"**Lei complementar** -- dizia o § 1.º do art. 18 do Projeto -- estabelecerá normas gerais de direito tributário, resolverá os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder tributário."

Foi a redação quase que totalmente mantida no § 1.º do art. 19 do texto aprovado.

O mesmo ocorreu com a redação dos §§ 3.º e 4.º do mesmo artigo.

Rezam êles:

"A lei (subentende-se a **lei complementar**) fixará os limites e a forma da cobrança de contribuição de melhoria a ser exigida de cada imóvel, e o total da sua arrecadação não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.

"Sómente a União, nos casos excepcionais definidos em **lei complementar**, poderá instituir empréstimo compulsório."

No § 2.º do art. 19 do Projeto também aparece a lei complementar. A Constituição manteve a expressão no dispositivo correspondente:

"Art. 20 — .....

§ 2.º — A União, mediante **lei complementar**, atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais."

O § 4.º do art. 23 da proposição do Governo Castello Branco não se referia a lei complementar. Dizia êle:

"a alíquota do imposto a que se refere o n.º II será uniforme para todas as mercadorias e não excederá, nas operações que as destinem a outro Estado e ao exterior, os limites fixados em resolução do Senado, nos termos do disposto em lei."

Foi através da Emenda n.º 293, de autoria do Deputado Ernani Sátiro, que surgiu a palavra **complementar**, que se lê ao final do dispositivo que veio a ser o § 4.º do artigo 24 da Constituição.

Veio do Projeto do Executivo (art. 24, item II) a redação repetida na Constituição (art. 25, item II):

"Compete aos Municípios decretar impostos sobre:

I — .....

II — serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em **lei complementar**."

Também o parágrafo único do artigo 63 da Constituição, que se refere à obediência das despesas de capital aos orçamentos plurianuais, fala em lei complementar, sendo a sua redação exatamente a mesma do parágrafo único do artigo 62:

"As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em **lei complementar**."

O § 3.º do art. 64 do Projeto da Constituição estabelecia:

"Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes."

Através de uma emenda do Deputado Paulo Sarasate, de n.º 363/D foram colocadas ao lado das expressões "imposto único" e "as disposições desta Constituição", as palavras "e de leis complementares".

Ao disciplinar a composição e o funcionamento do colégio eleitoral, o Projeto do Executivo no § 3.º do art. 74, preferiu



estabelecer que os mesmos seriam regulados por lei complementar. Não foi alterada a redação e a matéria assim aparece no § 3.º do art. 76:

“A composição e o funcionamento do colégio serão regulados em lei complementar.”

Estabeleceu o § 2.º do art. 77 do Projeto:

“O Vice-Presidente da República, tendo somente voto de qualidade, exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, e outras que lhe forem conferidas em lei complementar.”

Foi mantida a redação no que diz respeito a parte final do dispositivo no § 2.º do art. 79 da Lei maior.

O § 4.º do art. 114 do Projeto estabelecia:

“A lei complementar poderá criar outros tribunais de Recursos, fixando-lhes sede e jurisdição.”

A Constituição, entretanto, foi mais detalhada:

“Art. 116 — .....  
§ 1.º — “A lei complementar poderá criar mais dois Tribunais Federais de Recursos, um no Estado de Pernambuco e outro no Estado de São Paulo, fixando-lhes a jurisdição e menor número de Ministros, cuja escolha se fará com o mesmo critério mencionado neste artigo.”

O § 1.º do art. 116 da Proposição estabelecia:

“Cada Estado, ou Território, assim como o Distrito Federal, constituirão uma seção judiciária, que terá por sede a capital respectiva.”

A Emenda n.º 873/4, de autoria do Sr. Deputado Aducto Cardoso acrescentou ao texto do Projeto o seguinte final:

“A lei complementar poderá criar novas seções.”

Com tal acréscimo foi aprovado o § 1.º do art. 118 da Carta Magna.

Foi a Emenda n.º 848, de autoria do Senador Eurico Rezende que instituiu mais um caso de uso de lei complementar à Constituição:

“Adite-se ao art. 157 o seguinte parágrafo:

“§ 9.º — A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.”

Foi essa a redação do § 10 do art. 157 da Constituição.

“A lei complementar poderá estabelecer mencionada no art. 148 do texto constitucional:

“A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação

- I — do regime democrático;
- II — da proibidade administrativa;
- III — da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas.”

Tal redação é a mesma do art. 147 do projeto.

É, portanto, a seguinte a relação de leis complementares exigidas pela Constituição:

I — Leis políticas — assunto: trânsito e permanência de forças estrangeiras em território nacional

Art. 8.º — “Compete à União:  
.....

V — permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeis-

ras transitem pelo território nacional ou nêles permaneçam temporariamente,"

**Art. 47** — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....  
**II** — autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer paz; e a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nêles permaneçam temporariamente, nos casos previstos em lei complementar

**Art. 83** — Compete privativamente ao Presidente:

.....  
**XI** — permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nêles permaneçam temporariamente.

b) assunto: eleição do Presidente da República

**Art. 76, § 3.º**

"A composição e o funcionamento do colégio eleitoral serão regulados em lei complementar."

c) assunto — funções do Vice-Presidente da República:

**Art. 79, § 2.º**

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

d) assunto: inelegibilidade

**Art. 148** — A lei complementar poderá estabelecer novos casos de inelegibilidade visando à preservação

**I** — do regime democrático;

**II** — da proibidade administrativa;

**III** — da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder eco-

nômico e do exercício dos cargos ou funções públicas."

## **II — Leis financeiras**

a) assunto: sistema tributário

Todo o Capítulo V: "Do Sistema Tributário", uma vez que diz o art. 18: "o sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria e é regido pelo disposto neste Capítulo (V), em leis complementares, em resoluções do Senado e nos limites das respectivas competências em leis federais, estaduais e municipais.

b) assunto: conflitos de competência tributária.

**Art. 19, § 1.º**

"Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder tributário."

c) assunto: empréstimo compulsório

**Art. 19, § 4.º**

"Somente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório."

d) assunto: isenção de impostos

**Art. 20, § 2.º**

"A União, mediante lei complementar, atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais."

e) assunto: circulação de mercadorias

**Art. 24** — Compete aos Estados e ao Distrito Federal decretar impostos sobre:

.....  
**II** — operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive lubri-

ficantes e combustíveis líquidos na forma do art. 22, § 6.º, realizadas por produtores, industriais e comerciantes.

.....  
 § 4.º — A alíquota do imposto a que se refere o n.º II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais, e não excederá, naquelas que se destinem a outro Estado e ao exterior, os limites fixados em resolução do Senado, nos termos do disposto em lei complementar.”

f) assunto: impostos municipais

**Art. 25** — “Compete aos Municípios decretar impostos sobre:

I — Serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em Lei Complementar.”

g) assunto: orçamento plurianual

**Art. 63, parágrafo único:**

“As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar.”

g) assunto: arrecadação vinculada

**Art. 65, § 3.º**

“Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes.”

### III — Lei econômica

a) assunto: realização de serviços de interesse comum.

**Art. 157, § 10**

“A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.”

### IV — Leis administrativas

a) assunto: Criação de Novos Estados e Territórios.

**Art. 3.º** — “A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar.”

b) assunto: criação de novos Municípios

**Art. 14** — “Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população, de renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios.”

c) assunto: remuneração de vereadores

**Art. 16, § 2.º**

“Somente terão remuneração os vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.”

d) assunto: criação de Tribunais Federais de Recurso

**Art. 116, § 1.º** — “A lei complementar poderá criar mais dois Tribunais Federais de Recursos, um no Estado de Pernambuco e outro no Estado de São Paulo, fixando-lhes a jurisdição e número de Ministros, cuja escolha se fará com o mesmo critério mencionado neste artigo.”

e) assunto: juizes federais

**Art. 118 — § 1.º**

“Cada Estado ou Território, assim como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária, que terá por sede a respectiva

Capital. Lei complementar poderá criar novas seções.”

x x x

Em 31 de maio de 1967 reclamava “O Diário de Notícias” em editorial intitulado **Leis Complementares** a necessária urgência de formulação das normas pedidas pela Lei Maior. E o fazia nos seguintes termos:

“O deputado por São Paulo, Sr. Marcos Kertzmann, requerendo à Mesa da Câmara a constituição de uma comissão especial para elaborar, dentro de noventa dias, as leis complementares necessárias, arrolou os dezoito casos em que a Carta Magna determina essa complementação. Quando a Constituição, em tais dispositivos, fala em “casos previstos em lei complementar”, “regulados em lei complementar”, “definidos em lei complementar” ou que “a lei complementar estabelecerá” e coisas assim -- é claro que se tem de tratar quanto antes de elaborar tais leis. Tais remissões estão nos artigos 3.º, 8.º, 14, 16, 19, 20, 24, 25, 47, 63, 65, 76, 79, 83, 116, 148, 157 e o Capítulo V.

“A Constituição já tem quatro meses de promulgação e dois meses e meio de vigência. Já é tempo, e mais que tempo, de se cuidar dessa complementação. Mas que se proceda com prudência. Não se abuse, como se tem abusado -- inclusive no próprio governo atual -- da deturpada interpretação dos decretos-leis, fugindo à estrita restrição constitucional.”

Informava o “Jornal do Brasil” em 2 de junho do mesmo ano que “para o Ministério da Justiça, o fundamental na elaboração das leis complementares não é o encaminhamento rápido de Mensagens ao Congresso, pois não há porque acusa-lo de moroso se já foram iniciados todos os estudos necessários, mas elaborá-las em nível técnico perfeito. A

apresentação do Anteprojeto exige, no entender de setores do Ministério, que o Executivo o tenha estudado em todos os sentidos e forneça ao Congresso o melhor instrumento que puder para a elaboração das leis.”

Informava ainda o matutino carioca que “em seu discurso de posse o Ministro Gama e Silva anunciou a disposição de determinar estudos para a apresentação dos anteprojeto de tôdas as leis complementares à nova Constituição, havendo criado a Comissão de Estudos Legislativos que superintende esta elaboração, nos primeiros quinze dias de sua administração.”

Em 15 de junho, o Ministro de Estado da Justiça divulgava à imprensa que “os estudos relativos às leis complementares foram atribuídos, pelo Decreto n.º 60.528, à Comissão de Estudos Legislativos, que, no desempenho de suas funções, tem mantido estreito e eficiente contato com os diversos Ministérios diretamente interessados, ao mesmo tempo que, a convite do Ministro de Estado, alguns juristas de nomeada estudam determinadas leis.

“Assim, quaisquer trabalhos alheios à Comissão e aos juristas especialmente convidados não representam o pensamento do Ministério da Justiça e são recebidos como simples contribuição pessoal de seus autores, não tendo sido, até o momento, divulgado qualquer anteprojeto de lei complementar dos que estão em estudo no Ministério da Justiça”.

O “Jornal do Brasil” em 27 de junho de 1967 noticiava que já fora fixado o rito para as leis complementares e esclarecia:

“O Ministro Gama e Silva, na visita que fez há dias ao Congresso, estabeleceu com a liderança da ARENA um processo para a elaboração das leis complementares que assegura, ao mesmo tempo, rapidez para a tramitação dos projetos e perfeito

conhecimento da matéria pelos parlamentares que terão de se manifestar a respeito.

Firmada essa espécie de acôrdo, deve o Governo, logo em agosto, iniciar a sua execução, de tal modo que se torne garantida a votação de muitas, senão de tôdas as leis complementares antes de encerrar-se a atual sessão legislativa, compondo-se, por êsse meio, um nôvo quadro institucional que dê o máximo de aplicabilidade ao texto da Constituição e concorra para o revigoreamento do prestígio do Congresso.

O ajuste entre o Ministro da Justiça e os líderes parlamentares impôs uma profunda alteração no que se chama no gabinete ministerial de fluxograma de encaminhamento das leis complementares. Essa estranha palavra corresponde mais ou menos a uma tática para o envio dos projetos ao Legislativo e a sua tramitação nas duas Casas do Congresso. Pelo nôvo fluxograma, o Ministro da Justiça, tão logo tenha em mãos os anteprojetos de leis complementares que encomendou a vários dos maiores juristas do País, se reunirá com o Senador Daniel Krieger, Presidente da ARENA, o Deputado Ernani Sátiro, Líder do Governo na Câmara, e o Deputado Djalma Maranhão, Presidente da Comissão de Justiça da Câmara, para um exame preliminar, durante o qual serão ponderadas e, quando fôr o caso, aproveitadas sugestões de cada um dos presentes, compondo-se, assim, nesta primeira fase, já um nôvo anteprojeto.

O texto resultante do debate inicial será, então, publicado, oferecendo-se o Ministro da Justiça para receber sugestões dos parlamentares e dos setores jurídicos competentes. O conjunto dessas sugestões, que então já

estará espelhando o pensamento médio da classe política, será objeto de nova reunião daquelas mesmas autoridades, com o possível concurso de outras, cuja presença seja julgada recomendável.

O resultado dêsse encontro será, então, o texto definitivo do projeto a ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso, para tramitação, segundo um dos ritos constitucionais em vigor. Provavelmente, o rito menos rigoroso, qual seja o que concede à Câmara quarenta e cinco dias para apreciar o projeto e, vencido êsse prazo, mais quarenta e cinco dias para o Senado. Como essa hipótese, conclui para possibilidade de permanecer cada projeto por três meses nas Casas do Congresso antes de ser vencido o prazo constitucional, o Governo deverá estar atento à necessidade de que todos êsses projetos sejam encaminhados ao Congresso até o último dia de agosto.

Depois disso, o prazo já ultrapassará o limite da sessão legislativa, que se encerra em 30 de novembro. Em tal hipótese, a de tardar o envio, o Governo ficará obrigado a recorrer ao segundo rito, o do prazo total de quarenta dias para apreciação pelas duas Casas em sessões conjuntas, o que, entre outros inconvenientes, terá o de descontentar a maioria dos parlamentares, que ansela dispor de maior espaço de tempo possível para apreciar tais projetos."

#### Histórico da Lei Complementar n.º 1

Através da Mensagem n.º 612/67, do Poder Executivo, chega ao Congresso Nacional (Vide D.C.N. (Seção I) de 12 de setembro de 1967), o Projeto de Lei Complementar que "estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios."

Recebeu a proposta na Câmara dos Deputados a designação de Projeto de Lei Complementar n.º 26, de 1967, e é o seguinte o seu teor:

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Nenhum município será criado sem o preenchimento dos seguintes requisitos mínimos:

**I — quanto à população:**

- a) número de habitantes superior a dez mil ou não inferior a cinco milésimos da população total do Estado;
- b) número de eleitores não inferior a dez por cento dos habitantes locais;
- c) densidade populacional mínima na área territorial considerada, de cinco habitantes por quilômetro quadrado, além de um centro urbano já constituído;

**II — quanto à renda pública:**

- a) terem sido arrecadados no território do município a ser criado, cinco milésimos no mínimo dos impostos estaduais, calculados com base no ano fiscal anterior;
- b) previsão de renda própria correspondente, no mínimo, a cinqüenta por cento da despesa anual provável, necessária à manutenção dos serviços públicos municipais, a ser computando, para efeito do cálculo, as receitas previstas nos arts. 24, § 7.º, 25, § 1.º, 26, 27 e 28 da Constituição.

**Parágrafo único** — O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística aprovará os requisitos do inciso I deste artigo e o Tribunal de Contas do Estado os estabelecidos no inciso II.

**Art. 2.º** — A criação de municípios, por desmembramento ou desanexação, será precedida de consulta, através de consulta individual e secreta, à popu-

lação de área a ser abrangida pelo território do município a ser criado.

§ 1.º — Sòmente poderão votar os alfabetizados, maiores de 18 anos, eleitores há mais de dois anos da data do plebiscito, na área a ser desanexada ou desmembrada.

§ 2.º — A Justiça Eleitoral regulará através de instruções, o processo de votação, observadas, no que forem cabíveis, as disposições da legislação eleitoral.

§ 3.º — Na forma da legislação eleitoral serão apurados os votos proclamando-se o resultado da votação que decidirá da criação, ou não, do município.

§ 4.º — Se a votação fôr favorável à criação do município, as eleições para preenchimento dos cargos eletivos deverão ser convocadas no prazo mínimo de 180 dias, contados da data da proclamação do resultado da consulta plebiscitária.

§ 5.º — Se a votação fôr contrária à criação do município será considerada inexistente a lei estadual que determinou a sua criação e que deu origem à consulta.

§ 6.º — As Assembléias estaduais só poderão dispor sòbre as respectivas organizações territoriais de quatro em quatro anos.

§ 7.º — Na fixação do prazo do primeiro mandato eletivo deverão ser observados os dispositivos da Constituição Federal, que determinam a simultaneidade dos pleitos eleitorais e a coincidência de mandatos.

**Art. 3.º** — Salvo no que depender da competência dos Estados, a fusão de dois ou mais municípios obedecerá apenas o que prescreveram as leis ou resoluções legislativas municipais pertinentes, sendo, entretanto, obrigatória a consulta à população dos municípios abrangidos pela medida, aplicando-se no que couber os §§ 1.º a 7.º do artigo 2.º anterior.

**Parágrafo único** — Poderão também os municípios realizar a fusão dos órgãos constitucionais de seu governo e dos quadros da sua administração por prazo não superior a cinco anos, salvo prorrogação ulterior, conservando, cada qual, durante esse período, sua existência distinta.

**Art. 4.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Ao Projeto de Lei Complementar n.º 26, de 1967, são apresentadas na Comissão de Constituição e Justiça 26 emendas, sendo as duas primeiras de caráter substitutivo. (Vide Diário do Congresso Nacional — Seção I — de 15 de setembro de 1967, página 5.498 e seguintes).

É apresentado Parecer da Comissão de Constituição e Justiça com substitutivo. (Vide D.C.N. (Seção I), de 22 de setembro de 1967, página 5.750 e seguintes), que é aprovado pelo Plenário em 28 de setembro de 1967 (Vide D.C.N. — Seção I — Suplemento, de 29 de setembro de 1967, página 16).

No Senado o projeto recebe parecer por sua aprovação de autoria do Sr. Aloysio de Carvalho, Relator na Comissão de Constituição e Justiça (Vide D.C.N. (Seção II), de 20 de outubro de 1967, página 2.526).

O projeto é aprovado por 45 votos favoráveis e nenhum contrário e vai à sanção. (Vide D.C.N. (Seção II) de 26 de outubro de 1967, pág. 2.658).

A Lei complementar é sancionada nos seguintes termos, conforme se lê no Diário Oficial de 10 de novembro de 1967:

**LEI COMPLEMENTAR N.º 1,  
DE 9 DE NOVEMBRO DE 1967**

Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art. 1.º** — A criação de município depende de Lei Estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

**Parágrafo único** — O processo de criação de município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

**Art. 2.º** — Nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

- I — população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;
- II — eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;
- III — centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);
- IV — arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1.º — Não será permitida a criação de município, desde que esta medida importe, para o município ou municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2.º — Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de n.º II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de n.º IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3.º — As Assembléias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1.º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.

**Art. 3.º** — As Assembléias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de município.

**Parágrafo único** — A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitados os seguintes preceitos:

- I — residência do votante há mais de 1 (um) ano, na área a ser desmembrada;
- II — cédula oficial, que conterà as palavras **Sim** ou **Não**, indicando respectivamente a aprovação ou rejeição da criação do município.

**Art. 4.º** — Para a criação de município que resulte de fusão de área territorial integral de dois ou mais municípios, com a extinção destes, é dispensada a verificação dos requisitos do artigo 2.º

**Parágrafo único** — No caso deste artigo, o plebiscito consistirá na consulta às populações interessadas sobre sua concordância com a fusão e a sede do novo município.

**Art. 5.º** — Somente será admitida a elaboração de lei que crie município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria absoluta dos eleitores.

§ 1.º — Os municípios somente serão instalados com a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, cuja eleição será simultânea com a daqueles muni-

cípios já existentes ressalvado o disposto no art. 16, § 1.º, da Constituição:

§ 2.º — A exigência deste artigo se estende ao caso de fusão de municípios.

**Art. 6.º** — A criação do município e suas alterações territoriais só poderão ser feitas quadrienalmente, no ano anterior ao da eleição municipal.

**Art. 7.º** — Não se inclui nas exigências desta Lei a criação de municípios nos territórios federais.

**Art. 8.º** — A Lei que criar o novo município definirá seus limites segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais.

**Art. 9.º** — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 10** — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 9 de novembro de 1967; 146.º da Independência e 79.º da República. — **A. Costa e Silva** — **Luis Antônio da Gama e Silva.**"

Sobre a mesma matéria foi apresentado na Câmara em maio de 1967 (Vide **D.C.N.** (Seção I), de 12 de maio de 1967, pág. 2.139) o Projeto de Lei Complementar n.º 11, de 1967, de autoria do Sr. Justino Pereira.

Também uma proposta de autoria do Sr. Celestino Filho, Projeto de Lei Complementar n.º 3, de 1967 - - publicada no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I) de 26 de abril de 1967, pág. 1.669) — versa sobre os requisitos para a criação de municípios.

Ambas as propostas não chegaram a receber parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

#### **Histórico da Lei Complementar n.º 2**

Em 28 de março de 1967, o Senador Cattete Pinheiro através do Projeto



n.º 7/67, “regula a execução do disposto no art. 16, § 2.º, da Constituição Federal.” É o seguinte o teor da proposição:

“O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — O sistema de remuneração dos Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes é fixado segundo os critérios e limites estabelecidos por esta lei complementar.

**Art. 2.º** — Os subsídios dos Vereadores, respeitadas os limites e critérios desta Lei, serão fixados em Resoluções das Câmaras Municipais, no fim de cada legislatura para a subsequente.

§ 1.º — Na fixação do quantum do subsídio do Vereador, ter-se-á como teto a soma até 12 (doze) salários-mínimos regionais.

§ 2.º — Em qualquer caso, o subsídio do Vereador não poderá ser superior a dois terços do subsídio atribuído ao Deputado membro da Assembléa Legislativa do Estado, a que pertence o Município.

**Art. 3.º** — É vedada a concessão de ajuda de custo, sob qualquer título.

**Art. 4.º** — Até que se realize novo recenseamento só poderão enquadrar-se nas disposições desta Lei, mediante reforma regimental, as Câmaras legislativas das Capitais dos Estados e os Municípios que possuam mais de cem mil habitantes nos termos do último censo geral, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1960.

§ 1.º — Os recenseamentos a serem realizadas com base na Lei n.º 4.789, de 14 de outubro de 1965, serão publicados no órgão oficial da União, com destaque das Capitais dos Estados e Municípios que atingirem nível populacional superior a cem mil habitantes.

§ 2.º — Publicados os resultados dos recenseamentos a que se refere este ar-

tigo, poderão as Câmaras Municipais, compreendidas nas disposições desta Lei, adaptar os seus Regimentos independentemente de quaisquer outras formalidades.

**Art. 5.º** — A alteração dos níveis de salário-mínimo vigentes no País, não implicará, em nenhuma hipótese, na modificação automática dos valores dos subsídios fixados pelas Câmaras Municipais, os quais só poderão ser revistos, tendo em conta a sua atualização, em Resoluções das referidas Câmaras, obedecidos os critérios e limites desta Lei.

**Art. 6.º** — Para o estabelecimento dos valores dos atuais subsídios de Vereadores, respeitadas os critérios e limites desta Lei, tornar-se-ão os constantes da Tabela, a que se refere o Decreto número 60.231, de 18 de fevereiro de 1967.

**Art. 7.º** — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O Diário do Congresso Nacional (Seção II, pág. 713), de 21 de abril de 1967, publicou o parecer do Senador Josaphat Marinho, Relator da Comissão de Constituição e Justiça, favorável à aprovação da matéria com as seguintes emendas:

#### Emenda n.º 2 (C.C.J.)

No § 1.º do art. 4.º, onde se lê:

- com destaque das Capitais dos Estados e Municípios..., diga-se
- com destaque dos Municípios.

#### Emenda n.º 1 (C.C.J.)

No art. 4.º, onde se diz “Câmaras Legislativas, diga-se “Câmaras Municipais”.

#### Emenda n.º 3

Acrescente-se ao art. 4.º, um parágrafo que passará a ser o 1.º, alterando-se a numeração dos demais.

§ 1.º — O disposto neste artigo não se aplica aos Municípios de mais de cem mil habitantes referidos na Re-

solução n.º 7.943, de 27 de setembro de 1966, do Tribunal Superior Eleitoral, nos quais poderão ser fixados os subsídios dos Vereadores, obedecidos os critérios e limites desta Lei.

Mais quatro emendas foram apresentadas à matéria em sua fase de discussão; são elas as de números 4, 5, 6 e 7, as três primeiras de autoria do Senador Vasconcelos Tôrres e a última do Sr. Cattete Pinheiro. (Vide **Diário do Congresso Nacional** de 4 de maio de 1967 (Seção II), pág. 834).

**Estabelece a Emenda n.º 4:**

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a 100.000 (cem mil) habitantes receberão subsídios e representação obedecidos os critérios fixados na presente Lei.

**Parágrafo único** — Os subsídios previstos neste artigo constarão da parte fixa e variável.

**Art. 2.º** — O dado estatístico sobre a população municipal, para efeitos da incidência das disposições desta Lei, será fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com base na estimativa estadual que esse órgão faz da população brasileira.

**Art. 3.º** — Os subsídios e a representação dos Vereadores e das municipalidades que estejam nas condições indicadas no art. 1.º desta Lei serão fixados, em cada exercício, em valores anuais, com base na receita municipal respectiva do exercício anterior, observada a seguinte relação:

- 1) Municípios de Receita até NCr\$ 50.000,00:  
NCr\$ 1.500,00 e NCr\$ 1.200,00
- 2) Municípios de receita superior a 50 (cinquenta) mil cruzeiros novos até 100 (cem) mil:  
NCr\$ 2.000,00 e NCr\$ 1.500,00

- 3) Municípios de receita superior a 100 (cem) mil cruzeiros novos, até 200 (duzentos) mil:  
NCr\$ 2.400,00 e NCr\$ 1.800,00

- 4) Municípios de receita superior a 200 (duzentos) mil cruzeiros novos até 400 (quatrocentos) mil:  
NCr\$ 3.000,00 e NCr\$ 2.400,00

- 5) Municípios de receita superior a 400 (quatrocentos) mil cruzeiros novos, até 1 (hum) milhão:  
NCr\$ 3.600,00 e NCr\$ 3.000,00

- 6) Municípios de receita superior a (hum) milhão de cruzeiros novos, até 1,5 (hum e meio) milhões:  
NCr\$ 4.200,00 e NCr\$ 3.600,00

- 7) Municípios de receita superior a 1,5 (hum e meio) milhões de cruzeiros novos, até 2,5 (dois e meio) milhões:  
NCr\$ 6.000,00 e NCr\$ 4.200,00

- 8) Municípios de receita superior a 2,5 (dois e meio) milhões de cruzeiros novos, até 4 (quatro) milhões:  
NCr\$ 7.200,00 e NCr\$ 6.000,00

- 9) Municípios de receita superior a 4 (quatro) milhões de cruzeiros novos: o subsídio e a representação poderão ser acrescidos até 30% (trinta por cento) dos valores previstos no inciso anterior.

**Art. 4.º** — As disposições desta Lei serão aplicadas a partir de 15 de março de 1967.

**Art. 5.º** — Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Determina a Emenda n.º 5**

Onde convier:

**Art. ...** — Aos Vereadores de Municípios com população inferior a 100.000 (cem mil) habitantes será atribuída uma gratificação de função, como ajuda de custo, cujo valor será estipulado pelas Assembléias Legislativas.

**Reza a Emenda n.º 6**

Ao art. 4.º, *in fine*

Onde se lê:

“do último censo geral, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1960.”

Lê-se:

“da estimativa anual da população processada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”

**Estabelece a Emenda n.º 7**

Ao art. 6.º:

Inclua-se o seguinte:

“**Parágrafo único** — O reajustamento dos valores dos subsídios de que trata este artigo poderá ser declarado pelas atuais Câmaras Municipais, compreendidas nas disposições desta Lei, com vigência a partir de 15 de março de 1967”.

O Senador Josaphat Marinho, Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça, através do Parecer n.º 317, de 1967 (Vide *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), de 20 de maio de 1967 — pág. 1.011), manifesta-se pela aprovação parcial da Emenda Substitutiva n.º 4, com a aprovação de algumas sugestões das emendas de números 1 e 2; pela rejeição da emenda de número 5; pela aprovação da Emenda n.º 6, nos termos da Subemenda n.º 1 e pela aprovação da Emenda n.º 7, na forma da Subemenda n.º 2.

Colocada a proposta em votação no Senado (Vide *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), de 25 de maio de 1967, pág. 1.047) é aprovado um requerimento de autoria do Senador Cattete Pinheiro, que solicita preferência para o projeto, independente das emendas que lhe foram apostas. O projeto é aprovado por 42 votos. Em seguida são votadas e aprovadas as emendas de números 1 e 2 (da Comissão de Constituição e Justiça) — ambas aprovadas por 49 votos; a

emenda de número 3 (da mesma Comissão) — aprovada por 47 votos — e as subemendas de números 1 (à Emenda n.º 3) e 2 (à Emenda n.º 7, que fica, conseqüentemente, prejudicada)

Por 46 votos contrários são rejeitadas as emendas de números 5 e 6.

Após receber parecer do Sr. Filinto Müller na Comissão de Redação (n.º 342, de 1967), inicia-se a discussão em segundo turno (Vide *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), de 1.º de junho de 1967 — pág. 1.127), sendo o projeto aprovado por 42 votos.

Na Câmara dos Deputados, o Relator da Comissão de Constituição e Justiça, Sr. Acceloly Filho, apresenta substitutivo (publicado no *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), de 24 de junho de 1967 — pág. 3.690). Na fase de discussão são apresentadas novas emendas (Vide *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), de 29 de junho de 1967 — pág. 3.896). Posta em votação a matéria, é aprovado o art. 1.º, e em seguida os demais, do substitutivo apresentado pelo Relator da Comissão de Constituição e Justiça na Câmara dos Deputados (Vide *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), de 9 de agosto de 1967 — págs. 4.286 e 4.295).

A proposta volta ao Senado. O Sr. Josaphat Marinho, Relator na Comissão de Constituição e Justiça, no Parecer n.º 539, de 1967, manifesta-se pela rejeição da emenda substitutiva da Câmara, salvo quanto ao § 3.º do art. 2.º, que considera incorporável (Vide *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), de 26 de agosto de 1967 — página 1.837)

Iniciada a discussão em turno único (Vide *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), de 31 de agosto de 1967 — pág. 1.893), após falarem os Senadores Aurélio Vianna, Antônio Carlos, Josaphat Marinho e Eurico Rezende, já na fase de votação é apresentado o Requerimento n.º 747, de 1967, de autoria do Sr. Cattete Pinheiro, que requer a votação em

globo do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados. Aprovado o requerimento, é colocado o substitutivo à deliberação do Plenário, que o rejeita, salvo quanto ao § 3.º do art. 2.º, que, votado em seguida, tem o mesmo destino.

O projeto é aprovado em seguida e vai à sanção.

O Poder Executivo nega a sanção ao projeto por considerá-lo inconstitucional e contrário ao interesse público. (Vide a Mensagem n.º 488, de 1967 — n.º 617/67, na origem — publicada no **Diário do Congresso Nacional** (Seção II), de 13 de setembro de 1967, pág. 2.005).

Tal veto foi mantido pelo Congresso Nacional. (Vide **Diário do Congresso Nacional**, de 11 de outubro de 1967, pág. 887).

Foi, entretanto, o Projeto de Lei Complementar n.º 36, de 1967, de autoria do Sr. Geraldo Freire, que "Dispõe sobre a execução do disposto no art. 16, § 2.º, da Constituição, relativamente a remuneração dos Vereadores", que veio a constituir a Lei Complementar n.º 2, de 1967.

A proposta foi publicada no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I — Suplemento), de 12 de outubro de 1967, pág. 12. Recebeu parecer favorável com quatro emendas na Comissão de Constituição e Justiça. A matéria foram apresentadas ainda mais uma emenda da Comissão de Finanças e sete emendas de Plenário na fase de discussão única. (Vide **Diário do Congresso Nacional** (Seção I) — Suplemento, de 26 de outubro de 1967, pág. 28). As emendas de números 1, 2 e 3 da Comissão de Constituição e Justiça, bem como a da Comissão de Finanças e a de número 5 do Plenário foram aprovadas com o projeto, por 279 votos favoráveis, 7 contrários e duas abstenções. Foi rejeitada a Emenda n.º 4, da Comissão de Constituição e Justiça. (Vide **Diário do Congresso Nacional** — Seção I — Suplemento, págs. 11 e se-

guintes). Foram também rejeitadas as emendas de Plenário de números 1, 2, 3, 4, 6 e 7.

Aprovada a redação final o projeto é encaminhado ao Senado, onde entra imediatamente em discussão, devido a um requerimento de urgência (urgentíssima).

São apresentadas 4 emendas. O Sr. Wilson Gonçalves manifesta-se favoravelmente ao projeto, que "não apresenta aspecto algum que possa ser considerado inconstitucional ou injurídico. No que diz respeito ao mérito, a providência é das mais urgentes e mais justas." Manifesta-se, ainda, o Relator da Comissão de Constituição e Justiça contrariamente às quatro emendas apresentadas no Senado.

O projeto é aprovado pelo Plenário por 40 votos, havendo duas abstenções. Em seguida são rejeitadas as emendas por 28 votos contrários, onze favoráveis e duas abstenções. Aprovada a Redação Final, a matéria vai à sanção. (Vide **Diário do Congresso Nacional** de 15 e 16 de novembro de 1967, página 2.961 e páginas 2.965 e seguintes).

É o seguinte o texto da Lei Complementar n.º 2, conforme publicado no **Diário Oficial** de 1.º de dezembro de 1967:

**"LEI COMPLEMENTAR N.º 2, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1967**

**Dispõe sobre a execução do disposto no art. 16, § 2.º, da Constituição Federal, relativamente à remuneração dos Vereadores.**

O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art. 1.º** — As Câmaras Municipais das Capitais e dos Municípios de população superior a 100.000 (cem mil) habitantes, poderão atribuir remuneração aos seus

Vereadores dentro dos limites e critérios fixados nesta Lei.

**Art. 2.º** — A remuneração dividir-se-á em parte fixa e variável e será estabelecida no final de cada legislatura, para vigorar na subsequente.

§ 1.º — É vedado o pagamento de qualquer outra vantagem pecuniária em razão do mandato, inclusive ajuda de custo, representação e gratificações.

§ 2.º — A parte variável da remuneração não será inferior à fixa e corresponderá às sessões a que comparecer o Vereador, não podendo ser paga mais de uma por dia.

§ 3.º — Durante a legislatura não se poderá elevar a remuneração a qualquer título.

**Art. 3.º** — A remuneração dos Vereadores não ultrapassará, no seu total, às seguintes proporções com relação aos subsídios atribuídos aos Deputados à Assembléa Legislativa do respectivo Estado, excluída a remuneração das sessões extraordinárias:

- I — nos Municípios com população de mais de 100.000 (cem mil) até 300.000 (trezentos mil) habitantes, um quarto;
- II — nos Municípios com população de mais de 300.000 (trezentos mil) até 500.000 (quinhentos mil) habitantes, um terço;
- III — nos Municípios com população de mais de 500.000 (quinhentos mil) até . . . . . 1.000.000 (hum milhão) de habitantes, metade;
- IV — nos Municípios com população superior a 1.000.000 (hum milhão) de habitantes, dois terços;
- V — nas Capitais com população superior a 1.000.000 (hum milhão) de habitan-

tes, dois terços, e nas outras Capitais, metade.

**Art. 4.º** — Para efeito do disposto no artigo anterior, os subsídios dos Deputados às Assembléas Legislativas dos Estados serão os fixados em resolução que respeite a proibição expressa no art. 13, VI, da Constituição Federal.

§ 1.º — As Câmaras Municipais, que se instalarem pela primeira vez, e as que ainda não tiverem fixado a remuneração de seus Vereadores, poderão determiná-la para a legislatura em curso, dentro dos limites e critérios fixados nesta Lei.

§ 2.º — Ficará prorrogada para a legislatura seguinte a vigência da remuneração que não fôr alterada antes do término da anterior.

**Art. 5.º** — A população do Município será aquela estimada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que fornecerá, por certidão, os dados às Câmaras interessadas.

**Art. 6.º** — A despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar, anualmente, de 3% (três por cento) da arrecadação orçamentária do respectivo Município, realizada no exercício imediatamente anterior.

**Parágrafo único** — Se a fixação da remuneração nos limites previstos nesta Lei importar despesa superior à estabelecida, será ela reduzida quanto baste para não exceder a percentagem de que trata este artigo.

**Art. 7.º** — Será considerado serviço público relevante o exercício gratuito do mandato de Vereador.

**Art. 8.º** — A presente Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 9.º** — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 29 de novembro de 1967; 146.º da Independência e 79.º da República.

— A. Costa e Silva — Luiz Antônio da Gama e Silva.”

Regulando o mesmo dispositivo da Carta de 1967, foram, ainda, apresentados na Câmara dos Deputados os seguintes projetos:

**Projeto de Lei Complementar n.º 1, de 1967**, de autoria do Sr. Celestino Filho, que foi publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 4 de abril de 1967, pág. 955.

**Projeto de Lei Complementar n.º 2, de 1967**, de autoria do Sr. Lulz Viana Neto, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I — Supl.), de 6 de abril de 1967, pág. 4.

**Projeto de Lei Complementar n.º 4, de 1967**, de autoria do Sr. Gastone Righi, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 3 de maio de 1967, pág. 1.847.

**Projeto de Lei Complementar n.º 5, de 1967**, de autoria do Sr. Francisco Amaral, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 3 de maio de 1967, pág. 1.848.

**Projeto de Lei Complementar n.º 7, de 1967**, de autoria do Sr. Simão da Cunha, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 6 de maio de 1967, pág. 1.946.

**Projeto de Lei Complementar n.º 10, de 1967**, de autoria do Sr. Osmar Cunha, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 11 de maio de 1967, pág. 2.106.

**Projeto de Lei Complementar n.º 12, de 1967**, de autoria do Sr. Ario Theodoro, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 31 de maio de 1967, pág. 2.734.

**Projeto de Lei Complementar n.º 13, de 1967**, de autoria do Sr. Anacleto Campanella, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 31 de maio de 1967, pág. 2.735.

**Projeto de Lei Complementar n.º 28, de 1967**, de autoria do Sr. Vinícius Canção, publicado no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 27 de setembro de 1967, pág. 5.890.

**Projeto de Lei Complementar n.º 34, de 1967**, de autoria do Sr. José Lindoso, publicado no **Diário do Congresso Nacional** de 6 de outubro de 1967, página 6.331.

Em 13 e 14 de junho de 1967, através dos ofícios de números 67 e 71, de 1967, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados solicitou a anexação dos projetos de números 4, 5, 7 e 10, e 12 e 13 ao Projeto de Lei Complementar n.º 1, de 1967, por versarem aquelas propostas sobre matérias correlatas e análogas.

#### **Histórico da Lei Complementar n.º 3, de 1967**

Através da Mensagem n.º 17, de 1967 (n.º 732/67, na origem), o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar que “dispõe sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimentos, e dá outras providências.”

Nos termos da mensagem, a matéria tem tramitação conjunta, recebendo a designação de Projeto de Lei n.º 17, de 1967 — Congresso Nacional, conforme se lê no **Diário do Congresso Nacional** (Seção II), de 26 de outubro de 1967, página 2.637.

Lida a matéria, é designada uma Comissão Mista (Vide D.C.N. — Seção Conjunta — de 27 de outubro de 1967, página 922).

A Comissão Mista apresenta trinta e oito emendas à matéria (publicadas no **Diário do Congresso Nacional** (Seção II), de 11 de novembro de 1967, página 2.919).

O Deputado Rafael Magalhães, Relator da Comissão Mista no Parecer nú-

mero 30/67 (C.N.), apresenta um substitutivo à proposição. (Vide Diário do Congresso Nacional (Seção II), de 22 de novembro de 1967, página 3.079).

Em 7 de novembro, atendendo a uma questão de ordem levantada pelo Deputado Mário Covas sobre a natureza da Mensagem n.º 17/67, do Poder Executivo, assim se manifesta o Sr. Pedro Aleixo, Presidente do Congresso Nacional:

"O que se pede na mensagem é que o projeto referente ao Orçamento Plurianual seja apreciado pelo Congresso Nacional nos termos do § 3.º, do art. 54, combinado com o art. 53 da Constituição. Destaca-se do texto do art. 54 e seus parágrafos, um único parágrafo, o 3.º. Não se fez qualquer referência, quer ao próprio texto do art. 54, quer ao texto dos demais parágrafos do mesmo artigo 54. ... Não há uma mensagem a ser devolvida, mas há um projeto a ser considerado. E na consideração deste projeto, a Câmara e o Senado poderão, dentro do prazo de quarenta dias, ou fora do prazo de 40 dias, apreciar a matéria. Se não o fizerem no prazo de 40 dias, isto não significa que se dê por aprovada a matéria, que poderá vir a ser aprovada até mesmo depois dos quarenta dias. Isto pôsto, acredito tenhamos encontrado a perfeita compatibilização entre os princípios constantes da Constituição e as solicitações consignadas na mensagem que encaminhou o projeto." (Vide D.C.N. (Seção Conjunta), de 8 de novembro de 1967, pág. 945).

Em 10 de novembro, o Diário do Congresso Nacional publica na página 962, uma questão de ordem do Sr. Lino de Matos, na qual afirma que "considerando extinta a Comissão Mista, encaminhará, em seguida, um Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre orçamentos plurianuais de investimentos a cada uma das Casas, para que as mes-

mas examinem a matéria obedientes ao rigor dos preceitos constitucionais."

Respondendo à questão de ordem levantada pelo Sr. Lino de Matos, o Sr. Pedro Aleixo afirma que "o projeto sobre o orçamento plurianual deverá continuar seu curso, conforme o itinerário já estabelecido. ... mantenho em substância a decisão anterior".

O Sr. Lino de Matos recorre da decisão do Presidente do Congresso Nacional para a Comissão de Justiça e o Plenário. O Sr. Pedro Aleixo defere o recurso. (Vide D.C.N. de 10 de novembro de 1967, página 962).

O Sr. Wilson Gonçalves, através do Parecer n.º 32/67 (C.N.), opina no sentido de que deve ser negado provimento ao recurso do Senador Lino de Matos.

É lido o Parecer n.º 32/67 (C.N.) de autoria do Deputado Montenegro Duarte, Relator na Comissão de Constituição e Justiça, que conhece do recurso, negando-lhe, todavia, provimento pelos fundamentos que expõe. (Vide D.C.N. de 25 de novembro de 1967, página 1.111).

Pôsto em votação, o projeto é rejeitado pelos integrantes da Câmara e do Senado, sendo, em seguida, aprovado pelas duas Casas o seu substitutivo, que val à sanção.

Fica, assim, redigida a Lei Complementar n.º 3, conforme publicada no Diário Oficial de 11 de dezembro de 1967, página 12.399:

#### "LEI COMPLEMENTAR

N.º 3, DE 7-12-67

Dispõe sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimentos, e dá outras providências.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1.º — Na forma do disposto no art. 48, inciso III, da Constituição, serão

elaborados planos nacionais, observadas as regras estabelecidas nesta Lei.

**Art. 2.º** — Entende-se por Plano Nacional o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social.

§ 1.º — O Plano Nacional será apresentado sob a forma de diretrizes gerais e dêle constarão as definições básicas adotadas, os elementos de informação que as justificarem e a determinação dos objetivos globais pretendidos.

§ 2.º — O Plano Nacional deverá indicar as decisões alternativas que poderão ser adotadas durante sua execução, a fim de que o resultado final seja efetivamente alcançado.

**Art. 3.º** — O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais Quinquenais, que serão submetidos à deliberação do Conselho Nacional até o dia 1.º de março do ano imediatamente anterior ao término do Plano Nacional que estiver em vigor.

§ 1.º — O Congresso Nacional apreciará cada Plano Nacional no prazo de 120 dias.

§ 2.º — Esgotado o prazo no parágrafo anterior, sem deliberação, a matéria será considerada aprovada.

§ 3.º — ... Vetado ...

**Art. 4.º** — Em decorrência do Plano Nacional, os projetos a serem executados, sob a responsabilidade do Poder Público, serão ordenados em programas setoriais e regionais.

**Art. 5.º** — O Orçamento Plurianual de Investimentos é a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital.

**Art. 6.º** — O Orçamento Plurianual de Investimentos, que abrangerá período de

três anos, será elaborado sob a forma de orçamento-programa e conterá:

**I** — os programas setoriais, seus subprogramas e projetos e o respectivo custo, especificados os recursos anualmente destinados à sua execução;

**II** — os programas setoriais determinarão os objetivos a ser atingidos em sua execução.

**Art. 7.º** — O Orçamento Plurianual de Investimentos indicará os recursos orçamentários e extra-orçamentários necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

**Art. 8.º** — ... Vetado ...

**Parágrafo único** — ... Vetado ...

**Art. 9.º** — O Poder Executivo, através de proposição devidamente justificada e acompanhada de relatório sobre a fase executada, poderá, anualmente, solicitar ao Congresso Nacional seja reajustado o Orçamento Plurianual de Investimentos, compreendendo:

- a) inclusão de novos projetos;
- b) alteração dos existentes;
- c) exclusão dos não-iniciados, comprovadamente inoportunos ou inconvenientes; e
- d) retificação dos valores das despesas previstas.

§ 1.º — O reajustamento far-se-á pelo acréscimo de um exercício, desde que não ultrapasse o período de vigência do Plano Nacional Quinquenal a que se refere.

§ 2.º — Os projetos a que se refere este artigo estão sujeitos às mesmas normas de procedimento aplicáveis aos projetos de Orçamento Plurianual de Investimentos.



**Art. 10** — ... Vetado ...

**Art. 11** — O Poder Executivo estimará, quando fôr o caso, o acréscimo dos custos de operação resultantes dos investimentos previstos.

**Art. 12** — Preservada a consistência e coerência dos programas, subprogramas e projetos contidos no Orçamento Plurianual de Investimentos, o Poder Legislativo deliberará sobre:

I — o mérito dos objetivos selecionados, sua compatibilidade e adequação com os objetivos do Plano Nacional;

II — o mérito das prioridades fixadas;

III — ... Vetado ...

IV — a previsão dos recursos indicados para atender às despesas de capital.

**Art. 13** — ... Vetado ...

I — ... Vetado ...

II — ... Vetado ...

II — ... Vetado ...

III — ... Vetado ...

**Art. 14** — O Congresso Nacional deverá apreciar os Orçamentos Plurianuais de Investimentos no prazo de 120 (cento e vinte) dias.

**Parágrafo único** — Esgotado o prazo previsto neste artigo, sem deliberação, a matéria será considerada aprovada.

**Art. 15** — Em caráter excepcional, por não existir Plano Nacional aprovado pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo instruirá o primeiro projeto de Orçamento Plurianual de Investimentos com a enunciação dos princípios de política econômico-financeira que orientarão sua atividade no período e com a definição dos objetivos gerais, setoriais e regionais que pretende alcançar através da execução dos programas e projetos incluídos

no Orçamento Plurianual de Investimentos.

**Art. 16** — Na mensagem a que se refere o inciso XIX do art. 83 da Constituição Federal, o Poder Executivo apresentará elementos de informação que permitam analisar os resultados obtidos com a execução do Plano Nacional e dos programas, subprogramas e projetos incluídos no Orçamento Plurianual de Investimentos.

**Parágrafo único** — ... Vetado ...

**Art. 17** — Não será objeto de tramitação, devendo ser arquivada, por ato do Presidente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, qualquer proposição que implique em alterar o Plano Nacional aprovado pelo Congresso Nacional, a não ser as de iniciativa do Poder Executivo, na forma estabelecida nesta Lei.

**Art. 18** — Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal adaptarão seus orçamentos, no que fôr aplicável, ao disposto nesta Lei.

**Art. 19** — O primeiro Plano Nacional Quinquenal será encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 1.º de março de 1969.

**Art. 20** — O primeiro projeto de Orçamento Plurianual de Investimentos deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 1.º de março de 1968, e abrangerá os anos de 1968, 1969 e 1970.

**Parágrafo único** — Na elaboração legislativa do primeiro projeto de Orçamento Plurianual de Investimentos, observar-se-á o seguinte:

a) o prazo para apreciação do projeto será de 90 dias;

b) o projeto será considerado aprovado se não houver deliberação no prazo de 90 (noventa) dias.

**Art. 21** — A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 7 de dezembro de 1967; 146.º da Independência e 79.º da República.  
— A. Costa e Silva — Hélio Beltrão.

Através da Mensagem n.º 35, de 1968 (n.º 834/67, na origem), o Presidente da República apõe veto parcial à Lei Complementar n.º 3, ao declarar:

- 1) § 3.º do art. 3.º — contrário ao interesse público e inconstitucional;
- 2) art. 8.º e seu parágrafo único — (idem);
- 3) art. 10 — contrário ao interesse público;
- 4) item III do art. 12 — contrário ao interesse público e inconstitucional;
- 5) art. 13 — (idem);
- 6) parágrafo único do art. 16 — contrário ao interesse público.

A Comissão Mista volta a estudar a matéria. (Vide **Diário do Congresso Nacional (Seção II)**, de 18 de janeiro de 1968, página 6).

Em 20 de março do corrente ano todos os vetos do Presidente da República são rejeitados e o projeto é enviado à sanção. Para maiores esclarecimentos sobre os trabalhos da Comissão Mista, ver os **Diários do Congresso Nacional** de 15 de março de 1968, (Seção II), página 670, e de 21 de março de 1968, páginas 188 e seguintes.

Surgem divergências nos meios políticos, quanto a interpretação do Executivo, que entendeu que a lei complementar possa ser considerada aprovada pelo decurso do prazo. A respeito escreve Otacilio Lopes, em 31 de outubro no "Diário de Notícias":

"O ponto de vista oposicionista resulta em essência que o Executivo ao cumprir o dispositivo constitucional excedeu-se, determinando que uma lei complementar, cuja dife-

rença da lei ordinária é o **quorum** qualificado de dois terços, possa ser aprovada por decurso de prazo. As contestações, seria ocioso rememorar-las tal o aspecto formal das distorções silogistas em que são estribadas. Em síntese, trata-se de substituir por efeito igual ou semelhante aos dos decretos-leis uma lei para a qual é exigido o voto de maioria absoluta de cada Casa do Congresso. A oposição antes de examinar o mérito do projeto do Executivo, armase de argumentos que poderão, consumados os prazos, levá-la ao Supremo Tribunal Federal para a *arguição de inconstitucionalidade*."

"Num esforço de formulação política — comenta o "Jornal do Brasil" em 8 de novembro —, o Sr. Rafael de Almeida Magalhães pretende sustentar que, ao mencionar prazo, o Governo não quis obter a aprovação automática por decurso de tempo, mas teve em mira apenas advertir o Congresso para a necessidade de que não haja protelação na elaboração da lei."

O mesmo jornal comenta ainda que o Sr. Carvalho Pinto observou ao Sr. Rafael de Almeida Magalhães que, "ao admitir a tramitação simultânea nas duas Casas, o Congresso dá ao Governo motivos para promulgar o projeto por decurso de prazo.

"É lógico — conclui o editorial —: se o Congresso admite a forma de tramitação prevista para os projetos assinalados para decisão em prazo certo, admite também a possibilidade de sua aprovação automática por decurso de tempo."

No Senado Federal foram ainda apresentados dois projetos de lei complementar. São eles:

**Projeto de Lei n.º 24, de 1967**, de autoria do Sr. Cattete Pinheiro, que "estabelece normas para requisição dos di-

reitos políticos e regula a concessão de anistia". Essa proposta encontra-se publicada no *Diário do Congresso Nacional* — Seção II — de 18 de maio de 1967, página 949. Através do Parecer n.º 907, de 1967, da Comissão de Constituição e Justiça, de autoria do Sr. Aloysio de Carvalho, o projeto foi declarado inconstitucional, injurídico, inconveniente e inoportuno. (Vide D.C.N. (Seção II), de 25 de novembro de 1967, pág. 3.166). O Sr. Josaphat Marinho apresentou uma emenda substitutiva à matéria na fase de discussão e o projeto voltou à Comissão de Constituição e Justiça para apreciação da emenda. (D.C.N. (Seção II), de 30 de novembro de 1967, página 3.280).

**Projeto de Lei n.º 28, de 1967**, que regulamenta a aplicação do art. 3.º (criação de Estados e Territórios) da Constituição. A matéria, que foi publicada no *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), de 19 de maio de 1967, página 1.003, é de autoria do Sr. Vasconcelos Tôrres e aguarda Parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

Entre os muitos projetos de Lei Complementar apresentados na Câmara, cinco versam sobre a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias. São eles:

**Projeto de Lei Complementar n.º 6, de 1967**, de autoria do Sr. Adhemar Filho, que "dispõe sobre isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias". Vide D.C.N. (Seção I), de 10 de maio de 1967, página 2.052.

**Projeto de Lei Complementar n.º 8, de 1967**, de autoria do Sr. Cardoso de Almeida, que "isenta da incidência do

Imposto sobre Circulação de Mercadorias, o bagaço de cevada destinado à alimentação do gado leiteiro e à sulnocultura". Vide D.C.N. (Seção I), de 10 de maio de 1967, página 2.053.

**Projeto de Lei Complementar n.º 21, de 1967**, do Sr. Amaral Peixoto, que isenta do Imposto sobre Circulação de Mercadorias a primeira operação de venda de produtos destinados à alimentação humana e dá outras providências." Vide D.C.N. (Seção I), de 5 de agosto de 1967, página 4.186.

**Projeto de Lei Complementar n.º 25, de 1967**, de autoria do Sr. Jonas Carlos, que "concede aos produtores rurais isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de taxas federais, estaduais e municipais." Ver o D.C.N. (Seção I), de 29 de agosto de 1967, página 4.893.

**Projeto de Lei Complementar n.º 27, de 1967**, de autoria do Sr. Antônio Bueno, que "isenta o produtor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias em operações relativas a produtos agropecuários e dá outras providências." Ver D.C.N. (Seção I), de 27 de setembro de 1967, página 5.890.

Todas estas proposições aguardam o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Também aguarda o parecer da mesma Comissão o Projeto de Lei Complementar n.º 9, de 1967, de autoria do Sr. Paulo Macarini, que "modifica a base de cálculo para incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, na primeira operação relativa a produtos agropecuários". Ver D.C.N. (Seção I), de 10 de maio de 1967, página 2.053.

Também sobre isenção tributária foram apresentados na Câmara diversos projetos de Leis Complementares, categoria, que nem sempre coaduna-se perfeitamente com a natureza da matéria proposta, porquanto versam algumas das proposições sobre matéria da legislação ordinária.

São os seguintes os projetos em tela:

**Projeto de Lei Complementar n.º 17, de 1967**, de autoria do Sr. Gabriel Hermes, que "isenta de tributos as sociedades de economia mista, de âmbito estadual, estabelecidas na Região Amazônica para explorar a distribuição de energia elétrica". Ver D.C.N. (Seção I), de 8 de junho de 1967, página 3.023.

**Projeto de Lei Complementar n.º 14, de 1967**, de autoria do Sr. João Menezes, que "isenta de tributos a Companhia Hidrelétrica de Boa Esperança (COHEBE), a Companhia de Eletrificação Rural do Nordeste (CERNE) e as sociedades de economia mista, de âmbito estadual, organizadas para explorar a distribuição de energia elétrica nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM". O projeto recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela constitucionalidade, com substitutivo. As Comissões de Economia e Finanças pronunciaram-se favoravelmente ao substitutivo de autoria daquele órgão técnico da Câmara. Ver D.C.N. (Seção I), de 31 de maio de 1967, página 2.735 e de 31 de outubro de 1967, página 7.148.

**Projeto de Lei Complementar n.º 39, de 1967**, de autoria do Sr. Padre Vieira, que "isenta de tributos as propriedades rurais de baixa produtividade". Ver D.C.N. (Seção I), de 29 de novembro de 1967, página 8.283.

**Projeto de Lei Complementar n.º 40, de 1967**, de autoria do Sr. Alípio de Carvalho, que "isenta de tributos as propriedades das entidades esportivas". Ver D.C.N. (Seção I), de 29 de novembro de 1967, página 8.286.

**Projeto de Lei Complementar n.º 42, de 1968**, de autoria do Sr. Paulo Abreu, que "isenta de impostos e taxas federais, estaduais e municipais, as Sociedades Cooperativas de "Seguro-Saúde", e dá outras providências". A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados manifestou-se pela inconstitucionalidade da proposta, que contraria o art. 150, § 1.º, da Carta Política do País. Ver D.C.N. (Seção I), de 31 de janeiro de 1968, página 449 e de 15 de março de 1968, página 390.

**Projeto de Lei Complementar n.º 43, de 1968**, de autoria do Sr. Alberto Costa, que "isenta de tributos a compra de ouro pelo Ministério da Fazenda, e dá outras providências". Ver D.C.N. (Seção I), de 8 de fevereiro de 1968, página 666.

Excetuando os Projetos de Lei Complementar n.º 14, de 1967 e 42, de 1968, todos os demais, aguardam, ainda, o pronunciamento das Comissões competentes.

Além do Projeto de Lei Complementar n.º 17, de 1967, duas outras proposições da mesma natureza versam sobre a Região Amazônica:

**Projeto de Lei Complementar n.º 19, de 1967**, de autoria do Sr. Haroldo Carvalho, que "estende à Região Amazônica os incentivos, favores creditícios e demais vantagens concedidas pela legislação à Região Nordeste do Brasil". Ver

D.C.N. (Seção I), de 22 de junho de 1967, página 3.582.

**Projeto de Lei Complementar n.º 20, de 1967**, de autoria do Sr. Nunes Leal, que “cria incentivos ao desenvolvimento da construção civil e das empresas concessionárias de serviços públicos na Amazônia Ocidental e dá outras providências.” Ver D.C.N. (Seção I), de 5 de agosto de 1967, página 4.185.

Relativamente à instituição de Regiões Metropolitanas foram apresentados na Câmara diversos projetos, dos quais apenas um, o de n.º 31, de 1967, apresenta o caráter essencialmente complementar à Constituição. Disciplina a proposição, de autoria do Sr. Paulo Macarini, o disposto no § 10, do art. 157, da Constituição do Brasil, relativo à instituição de regiões metropolitanas e dá outras providências. A matéria, que aguarda os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça; Transportes, Comunicações e Obras Públicas e Finanças, encontra-se publicada no *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), de 4 de outubro de 1967, página 6.227.

São as seguintes as outras proposições em questão:

**Projeto de Lei Complementar n.º 15, de 1967**, de autoria do Sr. Edgardo de Almeida, que “estabelece a região metropolitana da Baixada Fluminense”. Ver D.C.N. (Seção I), de 3 de junho de 1967, página 2.886. O projeto recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade e injuridicidade. Ver D.C.N. (Seção I), de 1.º de setembro de 1967, página 5.016.

**Projeto de Lei Complementar n.º 23, de 1967**, de autoria do Sr. Paulo Blar,

que “estabelece região metropolitana constituída pelos Municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Itaguaí e Itaboraí, no Estado do Rio de Janeiro”. Ver D.C.N. (Seção I), de 24 de agosto de 1967, página 4.752.

**Projeto de Lei Complementar n.º 32, de 1967**, que “estabelece regiões metropolitanas constituídas pelos Municípios que menciona, e dá outras providências”. Esse projeto, que é de autoria do Sr. Raul Brunini, encontra-se publicado no D.C.N. (Seção I), de 4 de outubro de 1967, à página 6.228.

**Projeto de Lei Complementar n.º 35, de 1967**, de autoria do Sr. Adhemar Ghisi, que “cria região metropolitana sob a denominação de “Granja Florianópolis”, no Estado de Santa Catarina”. Ver D.C.N. (Seção I), página 6.558, e

**Projeto de Lei Complementar n.º 38, de 1967**, de autoria do Sr. Milton Reis, que “estabelece a Região Metropolitana constituída dos Municípios de Ipatinga, Timóteo e Coronel Fabriciano, no Estado de Minas Gerais”. Ver D.C.N. (Seção I), de 29 de novembro de 1967, página 8.283.

Ao declarar a inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 23, de 1967, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, através do Parecer relatado pelo Sr. Pedroso Horta, deu um pronunciamento que se aplica também aos demais projetos mencionados:

“O § 10 do art. 157 da Constituição Federal não é auto-aplicável. Enquanto a Lei Complementar não de-

finir o que seja "região metropolitana", não poderá o legislador federal criar regiões metropolitanas." Ver **D.C.N.** (Seção I), de 23 de setembro de 1967, página 5.805.

Além das proposições já mencionadas encontram-se em tramitação na Câmara dos Deputados os seguintes projetos:

**Projeto de Lei Complementar n.º 16, de 1967**, de autoria do Sr. Cunha Bueno, que "regulamenta os parágrafos 2.º e 3.º do art. 161 da Constituição Federal". A proposição refere-se à indenização a ser paga ao proprietário do solo no caso de exploração de minas e jazidas por parte do Estado. Ver **D.C.N.** (Seção I), de 7 de junho de 1967, página 2.977.

**Projeto de Lei Complementar n.º 22, de 1967**, de autoria do Sr. José Penedo, que "fixa as alíquotas máximas do imposto de propriedade predial e territorial urbana". Ver **D.C.N.** (Seção I), de 15 de agosto de 1967, página 4.453. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados pronunciou-se pela inconstitucionalidade (art. 97 da Constituição) da proposta conforme se lê no **Diário do Congresso Nacional** (Seção I), de 19 de setembro de 1967, página 5.573.

**Projeto de Lei Complementar n.º 24, de 1967**, de autoria do Sr. Montenegro Duarte, que "dispõe sobre os juizes classistas temporários, referidos no art. 133 da Constituição, alterando a redação dos arts. 663, 668 e 693 da Consolidação das Leis do Trabalho". Ver **D.C.N.** (Seção I), de 29 de agosto de 1967, página 4.892.

**Projeto de Lei Complementar n.º 29, de 1967**, de autoria do Sr. Adhemar Fi-

lho, que concede às empresas agrícolas e industriais o direito de complementar até 70% o crédito fiscal correspondente às mercadorias entradas nos respectivos estabelecimentos". Ver **D.C.N.** (Seção I), de 27 de setembro de 1967, página 5.890. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em parecer publicado no **D.C.N.** (Seção I), de 20 de janeiro de 1968, página 139, pronunciou-se pela inconstitucionalidade do projeto, que fere a norma constante do § 4.º do art. 24 da Constituição do Brasil.

**Projeto de Lei Complementar n.º 30, de 1967**, de autoria do Sr. Osmar Dutra, que "complementa o item III, do art. 4.º da Constituição do Brasil, definindo a plataforma submarina". Ver **D.C.N.** (Seção I), de 27 de setembro de 1967, página 5.890.

**Projeto de Lei Complementar n.º 33, de 1967**, que "revoga o art. 4.º do Ato Complementar n.º 36, de 13 de março de 1967". Essa proposição, de autoria do Sr. Adhemar Filho encontra-se publicada no **D.C.N.** (Seção I), de 6 de outubro de 1967, página 6.331.

**Projeto de Lei Complementar n.º 37, de 1967**, de autoria do Sr. Floriano Rubim, que "dispõe sobre a criação de novos Estados e Territórios, e dá outras providências". Ver **D.C.N.** (Seção I), de 29 de novembro de 1967, página 8.281.

**Projeto de Lei Complementar n.º 41, de 1967**, de autoria do Sr. Lacôrte Vitale, que "complementa o inciso II do art. 101, da Constituição Federal, facultando a aposentadoria do funcionário público com 30 ou mais anos de serviço". Ver **D.C.N.** (Seção I), de 18 de janeiro de 1968, página 19.