E-Legis

A LEI COMPLEMENTAR E O SEU PROCESSO DE ELABORAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Edilson Santos Barros

E-Legis, n.01, p.16 - 20, 2º semestre, 2008

Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

E-Legis | Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados

http://inseer.ibict.br/e-legis
http://bd.camara.gov.br

Edilson Santos Barros

Resumo: Estudo da teoria referente à lei complementar. Discussão sobre a elaboração da lei complementar. Análise de dados na tramitação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados. Pesquisa sobre a ocorrência de dois turnos de discussão e votação nos projetos de lei complementar transformados em norma jurídica a partir de 1989.

Palavras-chave: lei complementar; elaboração; projeto; processo legislativo; Câmara dos Deputados; tramitação; turnos.

Resumen: Estudio de la teoría acerca de la ley orgánica. Discusión sobre el proceso de elaboración de la ley orgánica. Análisis de datos de la tramitación del proyectos de ley orgánica en la Cámara de los Diputados. Investigación sobre la ocurrencia de dos vueltas de debate y votación de proyectos de ley orgánica transformados en norma jurídica desde 1989.

Palabras-clave: ley orgánica; elaboración; proyecto; proceso legislativo; Cámara de los Diputados; tramitación; vueltas.

1 Introdução

A elaboração do presente estudo foi motivada pelo interesse em saber se a tramitação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados observa os preceitos determinados pelo Regimento Interno daquela Casa. O objetivo geral do artigo é tratar da lei complementar e de sua tramitação no Congresso Nacional, sendo o objeto específico da pesquisa o processo de deliberação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados.

A lei complementar é uma espécie normativa que possui dois grandes diferenciais em relação à lei ordinária: destina-se a regulamentar matérias a ela reservadas pela Constituição, e sua aprovação exige quorum qualificado de maioria absoluta nas duas Casas do Congresso Nacional. No que se refere à tramitação do projeto de lei complementar, não se verificam diferenças substanciais em relação ao projeto de lei ordinária, à exceção da apreciação, na Câmara dos Deputados, em dois turnos de discussão e votação, o que não ocorre no Senado Federal. Da diferença entre os procedimentos adotados pelas duas Casas Legislativas, decorrem as indagações que nos propomos a responder neste artigo:

1. há necessidade de deliberação dos projetos de lei complementar em dois turnos?

2. há algum prejuízo na elaboração da lei complementar com a supressão de um turno?

3. há algum ganho na apreciação da proposição em turno único?

2 Conceito de lei complementar e seus requisitos

Os doutrinadores circundam a mesma órbita em seus conceitos, partindo dos requisitos constitucionais para definir lei complementar, em síntese, como aquela cujo objeto material encontra-se previamente definido pela Constituição e que deverá ser aprovada por quorum especial e qualificado nas duas Casas Legislativas.

No que diz respeito aos assuntos a serem tratados por lei complementar, a doutrina predominante assevera que a Constituição trouxe rol taxativo de hipóteses de incidência deste tipo normativo. Por se tratar, portanto, de numerus clausus, Silva (2003, p. 246) afirma que "a questão é de reserva legal qualificada, na medida em que certas matérias são reservadas pela Constituição à lei complementar, vedada, assim, sua regulamentação por lei ordinária" (grifos do autor).

3 O processo de elaboração da lei complementar

No que se refere ao processo de elaboração da lei complementar, observa-se que a Constituição Federal não registrou, à exceção do quorum de aprovação, nenhum procedimento especial a ser adotado em contraposição ao procedimento da lei ordinária. O art. 61 prescreve os mesmos legitimados para apresentarem os dois tipos de projetos: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; o Presidente da República; o Supremo Tribunal Federal; os Tribunais Superiores; o Procurador-Geral da República; e os cidadãos, na forma prevista no § 2° do mesmo artigo. Quando os projetos de lei ordinária e complementar tiverem origem externa ao Poder Legislativo Federal, sempre iniciarão sua tramitação pela Câmara dos Deputados (art. 61, § 2°, e art. 64). Como o projeto de lei ordinária, o projeto de lei complementar está sujeito ao regime de urgência constitucional previsto no § 1° do art. 64 da Constituição Federal. A tramitação sempre se processará nas duas Casas Legislativas e retornará à Casa iniciadora em caso de oferecimento de emendas pela Casa revisora (art. 65, parágrafo único).

A grande diferença entre as espécies de projetos, como já mencionado, é o campo material de atuação de cada uma, uma vez que os assuntos a serem objeto de projetos de lei complementar estão prescritos na Constituição em rol taxativo enquanto o campo material dos projetos de lei ordinária é residual, ou seja, os projetos de lei ordinária tratam de temas que não são objeto de lei complementar, decreto legislativo ou resolução. Essa delimitação impõe ao legislador infraconstitucional a obediência ao princípio conhecido como "princípio da reserva qualificada" (SILVA, 2003), também denominado "princípio da reserva complementar" (BACHA, 2004) ou "princípio da especialidade" (ALEXANDRINO & PAULO, 2005). Esse princípio também impede a regulamentação de matérias reservadas à lei complementar por medida

provisória (art. 62, § 1º, III, CF) e por lei delegada (art. 68, § 1º, CF).

No âmbito regimental, percebe-se que a Câmara dos Deputados foi mais atenciosa com os projetos de lei complementar do que o Senado Federal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados concedeu aos projetos de lei complementar a tramitação em regime de prioridade (art. 151, II, a), o que reduz o prazo para apreciação, em cada comissão, de quarenta para dez sessões ordinárias (art. 52) e lhes concede preferência na deliberação sobre as demais proposições, logo após os projetos em regime de urgência (art. 158). O Regimento Interno do Senado Federal não faz nenhuma distinção entre a tramitação de um projeto de lei ordinária e um projeto de lei complementar.

Além disso, a Câmara dos Deputados conferiu aos projetos de lei complementar a deliberação em dois turnos de discussão e votação (art. 148), fazendo-os equivaler, nesse particular, às propostas de emenda à Constituição. Esse rigor vai além da exigência constitucional, embora também não a contrarie, uma vez que ela é omissa nesse ponto. No entanto, em atendimento ao art. 65 da Constituição Federal, o projeto em fase de revisão deverá ser apreciado em turno único de discussão e votação.

Importante mencionar que o art. 149 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a possibilidade de não haver votação no segundo turno, desde que a discussão deste turno seja encerrada sem oferecimento de emendas. Outra possibilidade de supressão do segundo turno na apreciação dos projetos de lei complementar, a qual se apresenta mais recorrente, é a solicitação de urgência pelos líderes partidários, nos termos do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A atribuição de urgência ao projeto torna dispensáveis as formalidades regimentais não excepcionadas pelo art. 152 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quais sejam, a publicação e distribuição em avulsos, a prolação de pareceres das comissões ou de relatores designados e o quorum para deliberação. Como a apreciação em segundo turno não se encontra explicitamente prevista como requisito indispensável à tramitação dos projetos de lei complementar, a Presidência da Câmara interpretou que não havia óbice a sua supressão, conforme se depreende das Questões de Ordem nºs 10.434, de 22/06/1993, 126, de 26/06/1996. 10.349, de 01/10/1997, 10.450, de 24/11/1999 e 465, de 03/04/2001.

No caso de o projeto não alcançar na votação, em qualquer das Casas Legislativas, a aprovação da maioria absoluta dos membros do Colegiado, ele será considerado rejeitado e enviado ao arquivo. Tomando por exemplo a composição da Câmara dos Deputados, que possui atualmente 513 deputados, o projeto de lei complementar que obtivesse a aprovação de 256 deputados e 1 abstenção não teria cumprido a exigência constitucional de, pelo menos, 257 votos pela aprovação; portanto, seria tido como rejeitado pela maioria absoluta.

Aprovado regularmente pela Câmara e pelo Senado, o projeto será enviado ao Presidente da República, que poderá sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente (art. 66, CF). Interessante registrar que, no caso de aposição de veto, o projeto vetado integralmente ou a parte vetada retornará ao Congresso Nacional para reexame da matéria em sessão conjunta, com vistas à confirmação ou não do veto (art. 66, § 4º). Ocorre que o quorum para rejeitar o veto presidencial é o mesmo exigido, minimamente, para aprovar a matéria na sua tramitação, qual seja, o de maioria absoluta.

Isso implica dizer que, teoricamente, se todos os votantes confirmassem seu primeiro voto pela aprovação integral da matéria quando da tramitação do projeto de lei complementar, o veto sempre seria rejeitado. No entanto, considerando que a apreciação do veto é realizada mediante votação secreta em um outro momento político, no qual o Presidente da República já ofereceu as suas razões para censurar o projeto, os parlamentares que o aprovaram integralmente podem se convencer de que melhor será apoiar a recomendação presidencial.

4 Pesquisa

O universo de pesquisa apresentado cinge-se aos projetos de lei complementar transformados em norma jurídica a partir da promulgação do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que ocorreu em 21 de setembro de 1989, até 31 de janeiro de 2007, a fim de incluir no estudo os projetos que foram aprovados e sancionados no decorrer de toda a 52ª Legislatura. A razão do recorte temporal deve-se ao fato de o estudo ser restrito ao sistema constitucional vigente, sendo que o atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados somente adaptou as normas de tramitação de proposições ao texto constitucional cerca de um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esse universo estudado constitui-se de 66 proposições que tramitaram nas duas Casas Legislativas e foram sancionadas, promulgadas e publicadas. Não foram inclusos, na amostragem, os projetos em tramitação ou arquivados, pelo fato de não oferecerem um rito completo que pudesse gerar conclusões seguras sobre o processo legislativo das leis complementares.

As informações foram extraídas do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados[1] a partir dos seguintes parâmetros: tipo de proposição (PLP – Projeto de Lei Complementar); e situação (transformada em norma jurídica). Também foram utilizados os sítios eletrônicos do Senado Federal[2] e da Presidência da República[3] para complementação e checagem das informações.

[1] http://www2.camara.gov.br/proposicoes/

[2] http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp

[3] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm

Não é objeto do trabalho adentrar na discussão de mérito e nas questões de fundo que revestem as leis complementares. O interesse do estudo focaliza-se no processo legislativo dos projetos de lei complementar que deram origem a normas jurídicas na Câmara dos Deputados. Todavia, serão oferecidas algumas referências às matérias apenas a título ilustrativo.

4.1 Apuração e análise dos dados

Conforme mencionado, o universo da pesquisa é formado pela tramitação de 66 projetos que deram origem às Leis Complementares de nº 61, de 26 de dezembro de 1989, até a de nº 126, de 16 de janeiro de 2007. Apesar de a Lei Complementar nº 60, de 10 de outubro de 1989, ter sido publicada após a promulgação do Regimento, esta norma não foi inclusa na amostra, porque a tramitação não seguiu as novas regras regimentais, uma vez que sua passagem pela Câmara data de 13 de setembro de 1988. Entretanto, foi interessante perceber que houve semelhança de sua tramitação se comparada à dos projetos posteriores.

Verificou-se que a iniciativa dos projetos foi distribuída de forma equilibrada: o Poder Executivo iniciou 27 projetos, perfazendo 40,7% do total; a Câmara dos Deputados contribuiu com o mesmo percentual de 40,7% dos projetos de lei complementar (27); o Senado Federal começou o processo legislativo de 11 proposições (17%); e apenas 1 (1,6%) resultou de iniciativa do Ministério Público da União. Considerando a proporção de membros das duas Casas Legislativas, era de se pressupor que a Câmara teria mais iniciativas de proposições que o Senado Federal, o que se confirma com a quantidade de projetos efetivamente convertidos em leis complementares.

O Poder Executivo aparece como um grande proponente, porque tem interesse em apresentar projetos que interfiram diretamente em sua gestão e governabilidade, como a organização de órgãos (SUDAM, SUDENE, SUFRAMA, AGU, Defensoria Pública) e a instituição de fundos (FUNPEN, FUNAPOL) e matérias de arrecadação tributária (COFINS, IPI, IPMF). No entanto, a predominância da iniciativa recaiu sobre o Poder Legislativo, quando somados os projetos originários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O projeto de lei complementar iniciado pelo Ministério Público, por sua vez, refere-se à sua organização, às suas atribuições e ao seu estatuto. Pode-se constatar também que 83% das proposições (55) iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados, o que confirma a vocação natural do Senado Federal como Casa Revisora.

Foi observado ainda que uma parcela considerável dos projetos (40%) destinou-se à alteração das leis complementares ou à sua completa substituição, como foi o caso das leis de organização da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (LC nº 124/2007, antes regulada pela LC nº 67/1991) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (LC nº 125/2007, que substituiu a LC nº 66/1991). A lei complementar mais alterada foi a LC nº 87/1996, também conhecida com Lei Kandir, modificada sete vezes pelas LCs nºs 92/1997, 99/1999, 102/2000, 114/2002, 115/2002, 120/2005 e 122/2006.

Quanto ao regime de tramitação das proposições, observou-se que apenas 3 delas (5%) tiveram seu processo legislativo como previsto no Regimento Interno, ou seja, cumpriram todos os procedimentos em regime de prioridade. Os demais 63 projetos (95%) foram submetidos ao regime de urgência, sendo 11 por solicitação do Presidente da República, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal, e 52 por solicitação dos líderes partidários, de acordo com o art. 155 do Regimento Interno. Esses percentuais demonstram que a maior parte dos projetos são impulsionados por interesses políticos momentâneos, que motivam a apreciação imediata ou abreviada da matéria.

Dentre os 63 projetos qualificados como urgentes, apenas 11 (17%) tiveram seu processamento concluído nas comissões, isto é, somente foram inclusos para deliberação na pauta do Plenário após a aprovação dos pareceres de todas as comissões. Essas proposições não receberam emendas em Plenário. Outros 16 projetos (25%) concluíram a primeira fase de apreciação nas comissões, mas não retornaram a elas para a manifestação sobre as emendas oferecidas em Plenário. Em ambos os casos, a solicitação de urgência foi apresentada depois que os projetos passaram pelas comissões.

A tramitação de 12 (19%) projetos foi interrompida nas comissões, obtendo a apreciação de apenas alguns pareceres, sendo os demais apresentados durante a Ordem do Dia do Plenário. Os restantes 24 (39%) projetos tiveram toda sua tramitação no Plenário, com a designação dos relatores, em substituição às comissões, feita pelo Presidente da Câmara no momento da apreciação da matéria. Constata-se do exposto que, dentre os projetos em urgência aprovados, 52 (83%) tiveram a forma de manifestação dos pareceres alterada pela mudança do regime de tramitação.

Outra interessante informação que se pode retirar da análise das tramitações é a pertinente ao tempo decorrido entre a apresentação do projeto de lei complementar e sua deliberação definitiva na Câmara dos Deputados. Verificou-se que 40 projetos (60%) concluíram sua tramitação em menos de um ano; 16 (24%), entre um e três anos; 7 (11%), entre três e cinco anos; e 3 (5%) foram apreciados em mais de cinco anos. Vale ressaltar que, somente após muito tempo de inércia, os projetos cuja tramitação foi superior a cinco anos sofreram alteração de regime e foram finalmente apreciados pelo Plenário.

Finalmente, cumpre registrar que a tramitação de seis projetos, quase 10% dos casos, completou-se em menos de vinte dias, sendo a mais rápida a do PLP nº 231/1990, oriundo do Senado Federal, que deu origem à LC nº 64/1990. Na pesquisa sobre o andamento desta proposição, consta sua apresentação em 25/4/1990 e sua aprovação em 26/4/1990, ou seja, a tramitação na Câmara dos Deputados durou apenas um dia. Isso demonstra a celeridade que o regime especial imprime aos projetos. Em um processo regular, seria impossível tamanha velocidade na apreciação devido a fatores diversos, dentre eles, a sujeição a dois turnos de discussão e votação.

5 Conclusão

Diante dos dados pesquisados, pode-se concluir que a tramitação prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados não atende à celeridade que o Plenário pretende imprimir a determinados projetos. É certo que as proposições devem seguir um trâmite ordenado pela data de sua apresentação, pela distribuição às comissões para análise das matérias e pelos prazos previstos para cada fase. Ocorre que, em uma Casa Política, existem matérias que inspiram mais interesse que outras em segmentos sociais diversos, no governo ou em grupos de pressão. Para se atender a essas demandas, tem-se utilizado do regime de urgência, o qual proporciona o poder de pinçar projetos específicos no bojo daqueles que estão tramitando regularmente.

Deve-se lembrar que o outro efeito da atribuição de urgência ao projeto de lei complementar é a supressão do segundo turno de apreciação. Em 95% dos casos pesquisados, não houve segundo turno de discussão e votação da proposição em virtude da solicitação desse regime. Convém mencionar, ainda, que, nos outros 5% em que a tramitação ocorreu em regime de prioridade, o segundo turno foi encerrado na discussão, sem que houvesse votação, pois o texto aprovado em primeiro turno não foi modificado, ou seja, o segundo turno de votação nunca ocorreu desde a promulgação do atual Regimento Interno. Isso indica que essa previsão regimental não tem utilidade.

O que se constata é que os projetos de lei complementar submetidos à apreciação do Plenário sofrem uma primeira avaliação ou triagem do seu grau de importância quando da atribuição do regime de urgência, o qual, via de regra, como se viu nas tramitações pesquisadas, ou foi aprovado pela maioria absoluta da Câmara ou foi solicitado pelo Presidente da República. Na deliberação efetiva do projeto, os parlamentares têm o desejo de encerrar, o quanto antes, o processo legislativo da proposição, para que ela seja enviada ao Senado ou à sanção ao retornar da revisão. A preocupação dos deputados é que a matéria aprovada passe a gerar efeitos jurídicos o mais rápido possível, integrando, definitivamente, o ordenamento em vigor. Nesse caso, a apreciação em segundo turno acarreta um ônus político de tempo que se apresenta como um entrave ao processo legislativo.

Dadas essas explicações, as respostas aos questionamentos que compõem o problema apresentado neste artigo sobre a supressão do segundo turno, seus eventuais prejuízos ou ganhos, são as seguintes:

1. As pesquisas revelam que nunca foi realizada uma segunda votação na apreciação dos projetos de lei complementar, como também não foram apresentadas emendas durante a segunda discussão, o que indica a completa desnecessidade do segundo turno, mesmo no caso de um projeto tramitar em regime de prioridade.

2. A supressão do segundo turno é expediente recorrente na tramitação dos projetos de lei complementar na Câmara dos Deputados, mediante a atribuição de urgência para as proposições. Do universo pesquisado, 95% dos projetos perderam o segundo turno e não se constatou nenhum prejuízo no processamento e no debate da matéria.

3. A apreciação da proposição em turno único apresentou-se como um meio de se obter maior celeridade na deliberação dos projetos de lei complementar e alcançar o objetivo de transformá-los em norma jurídica apta a gerar efeitos em um prazo menor do que o previsto na tramitação regular.

De todo o exposto, conclui-se que essa espécie normativa foi muito pouco explorada, levando-se em consideração que vários artigos da Constituição Federal ainda estão pendentes de regulamentação. Há espaço, portanto, para apresentação de muitos outros projetos de lei complementar, inclusive para alterar as leis complementares já existentes. A sugestão que se oferece para o aperfeiçoamento da tramitação de tais projetos é a adaptação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados às novas demandas de celeridade, economia processual e eficiência, com vistas a suprimir, definitivamente, o segundo turno de discussão e votação na apreciação desse tipo de proposição e a tornar o processo de elaboração da lei complementar mais ágil, sem a necessidade de se recorrer ao regime de urgência para esse fim.

Edilson Santos Barros (edilson.barros@camara.gov.br)
Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, especialista em processo legislativo pelo Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob orientação do Prof. Julio Roberto de Souza Pinto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Processo legislativo. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

BACHA, Sergio Reginaldo. Constituição Federal: leis complementares e leis ordinárias. Hierarquia? Belo Horizonte: Fórum, 2004

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto consolidado até a emenda constituicional n. 43. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regimento interno: resolução n. 93, de 1970.. v. 1. Brasília: Senado Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2003.

SILVA, José Afonso da. Processo constitucional de formação das leis. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.