

Da aplicação do regime de urgência na tramitação dos projetos de lei complementar (*)

ARNOLDO WALD

1. O problema suscitado consiste em saber se a Lei Orgânica dos Municípios, sendo lei complementar, nos precisos termos do art. 40, parágrafo único, letra a, da Constituição Estadual, está ou não sujeita ao art. 41 do mesmo diploma legal, que autoriza expressamente o Exmo. Sr. Governador do Estado a fixar prazos para apreciação dos projetos de lei sobre qualquer matéria.

(*) O presente estudo foi elaborado pelo seu autor, na qualidade de Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria da Justiça, para ser apresentado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que o acolheu, fazendo tramitar, dentro dos prazos fixados pelo Poder Executivo, o Projeto de Lei Orgânica dos Municípios.

N.R. A Lei Orgânica do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar n.º 1, de 17 de dezembro de 1975) está publicada na obra "Leis Orgânicas dos Municípios" — Subsecretaria de Edições Técnicas — Senado Federal — 1976.

2. Em primeiro lugar, cabe salientar a generalidade da disposição contida no art. 41 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que abrange todo e qualquer projeto de lei, sem estabelecer distinção entre as categorias de normas legais, abrangendo "ipsis verbis" "projetos de leis sobre qualquer matéria", sem excluir expressa ou implicitamente os projetos de lei complementar. Ora, é princípio geral de hermenêutica que onde o legislador não distinguiu, não cabe ao intérprete fazer a distinção. *Ubi lex non distinguit nec interpret distinguere debet.*

3. Evidencia-se que o art. 41 da Constituição Estadual é uma norma geral aplicável a todas as espécies de leis (ordinárias e complementares), enquanto o art. 40, que se refere expressamente às leis complementares, se apresenta como lei especial, sem que haja entre ambas as determinações constitucionais qualquer incompatibilidade. Ao contrário, ambos os comandos constitucionais devem ser interpretados de modo sistemático. De fato, a única distinção quanto ao rito de aprovação que a Constituição admitiu, entre as leis complementares e as leis ordinárias, consiste na necessidade para aquelas de quorum qualificado (maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa), sendo explícito o art. 40 quanto à identidade do regime legal de aprovação de ambos os diplomas em todos os outros aspectos. Assim, determina o art. 40, caput, da Constituição Estadual que:

"As leis complementares à Constituição devem ser aprovadas por maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, observadas as normas para a votação de leis ordinárias."

4. Esta única distinção procedimental entre leis complementares e leis ordinárias acompanha, aliás, o modelo federal, pois a Constituição Federal também fixa, para as normas complementares, um quorum especial, acrescentando que serão "observados os demais termos da votação das leis ordinárias" (art. 50 da Emenda Constitucional n.º 1).

5. Quando a Constituição pretendeu excluir a faculdade do Chefe do Poder Executivo de assegurar um ritmo de urgência aos projetos legislativos, o fez sempre em termos expressos, como ocorre em relação aos Códigos, nos precisos termos do art. 51, § 6.º, do diploma federal e do art. 41, § 4.º, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro. A contrario sensu, quando o diploma fundamental não exclui a possibilidade de adoção do regime de urgência, este passa a ser prerrogativa exclusiva e indiscutível do Poder Executivo.

6. As leis complementares surgiram inicialmente com a Emenda Constitucional n.º 4 à Constituição de 1946 (Ato Adicional) e, posteriormente, mereceram ser consagradas na Constituição de 1967 (art. 53) e na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (art. 50). Foram inspiradas, segundo a melhor doutrina

na, nas leis orgânicas existentes no Direito francês, desde 1875, e que passaram a constituir uma categoria especial de normas legislativas, com a Constituição Francesa de 1958, caracterizando-se por um processo de elaboração mais solene e mais difícil que o das leis ordinárias. (V. GEORGES VEDEL, *Cours de Droit Constitutionnel*, Paris, 1958, pág. 995, e MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Do Processo Legislativo*, São Paulo, Saraiva, 1968, pág. 209.)

7. Entende-se que a lei complementar constitui um *tertium genus* de leis, “que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação (perda de vigência) por força de qualquer lei ordinária superveniente”. (MIGUEL REALE, *Parlamentarismo Brasileiro*, São Paulo, 1962, pág. 110.) Não há dúvida que se trata de um conjunto de normas “que ocupam na hierarquia das regras de direito um lugar intermediário entre a Constituição — ou as emendas constitucionais — e as leis ordinárias”.

8. OSCAR DIAS CORRÊA chegou a entender que todas as matérias já legislativamente reguladas que, nos termos da Constituição de 1967, devessem ser objeto de lei complementar, necessitariam de um novo pronunciamento do Congresso, com o quorum da maioria absoluta, dando assim “cumprimento à determinação constitucional”. (OSCAR DIAS CORRÊA, *A Constituição de 1967 — Contribuição crítica*, Rio, Forense, 1969, pág. 113.)

9. Todos os autores que tratam da matéria reconhecem a posição hierárquica superior da lei complementar em relação à lei ordinária, partindo-se da idéia da pirâmide evocada por HANS KELSEN tendo como ápice o comando constitucional do qual se extrai a norma complementar e que condiciona, em plano inferior, a lei ordinária. (V. GERALDO ATALIBA, *Lei Complementar na Constituição*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, pág. 29.)

10. Ora, entre os princípios e os instrumentos de dinamização da técnica legislativa adotadas pelo novo Direito Constitucional brasileiro, após a Revolução de 1964, destaca-se a fixação de prazos para a apreciação, pelo Poder Legislativo, dos projetos oriundos do Executivo. Neste sentido, a Constituição Federal e a Estadual admitem expressamente a fixação de prazos pelo Chefe do Poder Executivo para a apreciação, pelo Legislativo, tanto das emendas constitucionais (art. 48 da Constituição Federal e art. 39, § 1.º, da Constituição Estadual), como de todas as leis (art. 51 da Constituição Federal e art. 41 da Constituição Estadual). Se a própria emenda constitucional oriunda de projeto do Executivo tem prazo fixado para a sua apreciação pelo Legislativo, qual a razão para que o mesmo princípio não se deva aplicar à lei complementar, que é de categoria inferior? A interpretação sistemática nos leva, assim, a fazer incidir sobre as leis complementares as mesmas normas que o Constituinte fixou para as emendas constitucionais.

11. Somente com uma dinamização de todo o sistema legislativo, abrangendo tanto as emendas constitucionais, como as leis complementares e ordinárias, é que se torna possível dar ao Poder Executivo os instrumentos adequados para atender, em tempo oportuno, às necessidades do País, numa fase de transição política, econômica e social.

12. Verificamos, pois, que tanto a interpretação literal quanto a sistemática e a teleológica nos levam à mesma conclusão, de acordo com a qual o art. 41 da Constituição Estadual incide sobre as leis complementares.

13. Acresce que a solicitação de urgência constitui verdadeira prerrogativa do Poder Executivo que, dentro do sistema de freios e contrapesos, não se sujeita ao controle do Poder Legislativo. Efetivamente, ressalvado o caso excepcional dos Códigos que mereceram tratamento especial (art. 51, § 6.º, da Constituição Federal, e art. 41, § 4.º, da Constituição Estadual), todos os demais projetos de leis podem ser remetidos pelo Executivo ao Poder Legislativo, com a solicitação de regime de urgência, que a Assembléia Legislativa não pode denegar. Os legisladores apreciam o mérito do projeto, mas o regime de urgência pode ser, dentro do regime vigente, imposto pelo Poder Executivo, sem que caiba qualquer controle dessa decisão, quando tomada seja pelo Presidente da República, na área federal, seja pelo Governador do Estado, na área estadual. O encaminhamento em regime de urgência é, assim, ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, ao qual não se pode negar o direito de fixar prazo para a apreciação do projeto de sua autoria.

14. Não há dúvida na doutrina quanto ao aspecto discricionário da decisão do Chefe do Poder Executivo na matéria, salientando PONTES DE MIRANDA que, na realidade, o Presidente da República "não solicita; escolhe o procedimento legislativo, conforme o art. 51, ou conforme o art. 51, § 2.º referindo-se assim às duas formas de procedimentos abreviado ou acelerado. (V. PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, com a Emenda n.º 1, de 1969, tomo III, comentários aos artigos 47 a 49, pág. 156 da 2.ª edição revista — S. Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1970.)

15. Embora alguns autores divirjam desse entendimento (V. GERALDO ATALIBA, *Lei Complementar na Constituição*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1971, pág. 46), concluímos que a única diferença procedimental entre a lei complementar e a ordinária consiste no quorum qualificado exigido no primeiro caso, como deflui da interpretação literal e lógica da lei, deduzindo-se, outrossim, da generalidade da norma sobre fixação de prazos e da aplicação da mesma às próprias emendas constitucionais que a faculdade do Chefe do Poder Executivo de estabelecer prazos, para os projetos de sua iniciativa, abran-

ge os projetos de lei complementar, por estar na lógica do sistema criado e não haver qualquer disposição em contrário.

16. O quorum qualificado, que a lei exige, não invalida a afirmação que acabamos de fazer, pois implica, na realidade, na necessidade de serem formuladas duas regras distintas, mas coerentes, que são as seguintes:

a) dentro do prazo de urgência solicitado pelo Governador, na forma da lei, a Assembléia deve apreciar o projeto de lei complementar, só o podendo aprovar mediante o voto favorável da maioria absoluta dos seus membros (art. 40);

b) decorrido o prazo fixado pelo Governador, que pode ser o da modalidade concentrada (40 dias, art. 41, § 2.º) ou desconcentrada (60 dias, art. 41, caput), na terminologia do Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, sem que tenha sido apreciado e votado o projeto, considerar-se-á automaticamente aprovado, nos termos do art. 41, § 3.º, da Constituição Estadual.

17. Posição idêntica é, aliás, a do Direito federal, que serve de modelo ao Direito Constitucional estadual.

Efetivamente, diante de questão de ordem levantada pelo Senador LINO DE MATTOS, o Presidente do Congresso Nacional, Professor PEDRO ALEIXO, decidiu que os prazos fixados pelo Executivo se aplicavam, também, às leis complementares (Diário do Congresso Nacional de 10-11-67, págs. 963/964). Dessa decisão, recorreu o interessado para o Plenário do Congresso Nacional, ensejando pareceres das Comissões de Constituição e Justiça de ambas as Casas, que concluíram no sentido de dever ser rejeitado o recurso. A Comissão do Senado era presidida, na época, pelo Senador MILTON CAMPOS e teve como Relator da matéria o Senador WILSON GONÇALVES, e a Comissão da Câmara estava sob a Presidência do Deputado DJALMA MARINHO, sendo Relator o Deputado MONTENEGRO DUARTE. Divergiram da Maioria o Senador JOSAPHAT MARINHO e o Deputado ULYSSES GUIMARÃES (Diário do Congresso Nacional de 25-11-67, págs. 1111 a 1116). Finalmente, o Plenário de ambas as Casas do Congresso Nacional rejeitou a questão de ordem (Diário do Congresso Nacional de 30-11-67, pág. 1172), mantendo a decisão do Presidente Pedro Aleixo.

Posteriormente, várias leis complementares federais foram aprovadas nos prazos de urgência estabelecidos pelo Poder Executivo na forma da Constituição, cabendo salientar como exemplo mais recente a própria Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, que determinou a fusão do Estado do Rio de Janeiro com o da Guanabara.

18. Acresce que a fixação do prazo sendo ato discricionário do Exmo. Senhor Governador do Estado, não cabe, com a devida vênia, ao Poder Legislativo entrar na sua análise. De acordo com a tese da separação dos poderes, nenhum deles pode interferir nas atribuições específicas do outro, só cabendo eventualmente ao Poder Judiciário, que não legisla, nem executa, examinar as eventuais ilegalidades cometidas.

19. A Assembléia Legislativa, nem pela sua Mesa, nem pelo seu Plenário, não tem competência para negar o rito de urgência, que foi determinado pelo Governador do Estado, com base na competência que lhe concede o art. 41 da Constituição Estadual.

20. A nossa conclusão se mantém mesmo após o exame do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que está evidentemente subordinado ao disposto na Constituição. Cabe efetivamente ao Presidente da Assembléia submeter os projetos à discussão e votação (art. 21, letra h, do Regimento) e resolver as questões de ordem (mesmo artigo, letra j). Mas não tem a Presidência da Assembléia competência para deixar de encaminhar projeto do Poder Executivo, pois tal comportamento implicaria em obstar ao exercício da iniciativa que, em determinadas matérias, constitui competência exclusiva e, em outras, competência concorrente do Governador do Estado. As questões de ordem que o Presidente pode e deve resolver são as internas que nunca podem envolver a apreciação ou o julgamento dos atos do Governador, a não ser nos casos especialmente previstos e explicitamente definidos pela Constituição Federal.

21. O próprio Regimento da Assembléia afasta qualquer possibilidade de discussão ou de deliberação quanto ao rito que deve ser dado aos projetos oriundos do Poder Executivo. Efetivamente, o art. 130 do Regimento classifica as proposições em urgentes, de tramitação especial, de tramitação prioritária e de tramitação ordinária. Em seguida, define as proposições que são urgentes pela sua própria natureza, como a intervenção nos Municípios, a autorização para viagens do Governador, do Vice-Governador, as matérias que ficariam prejudicadas se não decididas de imediato e finalmente as consideradas urgentes pelo Plenário (art. 131). Ao contrário, no tocante aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, o Regimento não reconhece, nem atribui poderes, nem à Presidência, nem à Mesa, nem ao próprio Plenário, para fixar o tipo de tramitação. Efetivamente, o art. 132 é determinativo na sua redação, que é a seguinte:

“São de tramitação especial os projetos de iniciativa do Governador do Estado encaminhados à Assembléia nos termos do art. 41 e seu § 2.º da Constituição Estadual, obedecido o disposto no Título VII deste Regimento.”

22. No Capítulo I do Título VII, não há nenhuma disposição que permita a apreciação pela Assembléia Legislativa da decisão do Chefe do Poder Executivo que determinou o rito urgente para a aprovação do projeto.

23. No mesmo Título, o Capítulo VI se refere aos projetos de leis complementares e à codificação, criando regimes legais de tramitação distintos para ambos os casos. No tocante às leis complementares, esclarece o art. 195 que terão a mesma tramitação que as leis ordinárias, ressalvada a aprovação por maioria absoluta dos membros da Assembléia. Quanto aos projetos de lei orgânica, estatutária ou equivalente a código, admite-se que os prazos regimentais sejam contados em dobro. Na realidade, a Lei dos Municípios é lei complementar de acordo com o que determina expressamente o art. 40, parágrafo único, letra a, da Constituição Estadual, devendo, pois, estar sujeita ao regime do art. 195 e não ao do n.º 196, que se refere a hipóteses que não seriam de leis complementares.

24. O próprio art. 197 conclui que os projetos do Executivo não estarão, no caso, sujeitos à apreciação por decurso do prazo. O texto é ambíguo. Ou se pretendeu dizer que, decorrido o prazo fixado pelo Executivo, não poderia a Assembléia continuar apreciando o processo, e o texto então seria compatível com a Constituição. Ou se pensou em afastar a conversão automática do projeto em lei depois da fluência do prazo. Nesta última hipótese, o texto não disse o que pretendia dizer, pois não esclareceu que o projeto não estaria sujeito à aprovação pelo decurso do prazo, mas sim à apreciação (de quem?). Permanece, pois, a dúvida. O artigo não disse o que pretendia. *Dixit minus quam voluit*. Por outro lado, a resolução legislativa evidentemente não pode prevalecer sobre a Constituição Estadual, não havendo como afastar, no caso, o disposto no art. 41 e seus parágrafos.

25. Pelo exposto, concluímos que:

a) de acordo com a interpretação literal, lógica, sistemática e teleológica da Constituição, o art. 41 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro se aplica aos projetos de lei complementar oriundos do Poder Executivo;

a.1) efetivamente, o art. 41 se refere às leis de qualquer natureza e relativas a todos os assuntos;

a.2) tanto no plano federal, como no estadual, a única distinção entre a lei complementar e a lei ordinária consiste na necessidade de maioria qualificada na primeira;

a.3) o art. 41 é geral, enquanto o art. 40 é especial, aplicando-se a norma geral aos casos especiais quando não excluídos expressamente da sua incidência (art. 2.º, § 2.º, da Lei de Introdução);

a.4) as leis complementares, colocando-se na pirâmide legislativa abaixo das emendas constitucionais e acima das leis ordinárias, de acordo com a interpretação sistemática, não se explica a razão pela qual o legislador constituinte teria fixado prazos para as emendas constitucionais e para as leis ordinárias, excluindo da dinâmica legislativa, que pretendeu criar, as leis complementares, cuja aprovação é essencial ao bom funcionamento do sistema;

a.5) a finalidade do constituinte, depois da Revolução de 1964, foi criar mecanismos gerais de dinamização da ação legislativa, fortalecendo para tanto a participação do Poder Executivo, não se justificando de acordo com a interpretação teleológica, a *mens legis* e as metas do legislador constituinte, que se pretendesse excluir de tramitação acelerada tão-somente as leis complementares;

b) a única exceção constitucionalmente prevista à tramitação acelerada ou abreviada determinada pelo Poder Executivo é a codificação, não admitindo essa norma singular qualquer interpretação extensiva ou analógica. É, outrossim, certo que a Lei Orgânica dos Municípios não constitui código, não só pela sua natureza, como pela tradição legislativa existente na matéria e, ainda, em virtude do texto expresso da Constituição Estadual que a caracterizou como lei complementar e não como código (art. 40, parágrafo único, letra a), distinguindo, com clareza, a própria Constituição as leis complementares das codificações (art. 41, § 4.º), distinção precisa, que, aliás, também se encontra no próprio Regimento Interno da Assembléia Legislativa (arts. 195 e 192);

c) o poder de determinar regime de urgência para projetos oriundos do Executivo é faculdade discricionária do Chefe do Poder Executivo, que não pode ser objeto de reexame por outro Poder. Somente no caso de ilegalidade caberia ao Poder Judiciário, devidamente provocado, afastar o mencionado regime, não cabendo ao Poder Legislativo examinar os fundamentos da decisão do Governador do Estado, que concedeu regime de urgência ao projeto. À Assembléia Legislativa cabe julgar o mérito do projeto, mas não examinar ou reapreciar a decisão do Governador, que determinou o regime de urgência, tanto assim que nem a Constituição Estadual, nem o Regimento Interno reconhecem a competência, seja da Presidência, da Mesa ou do Plenário para apreciar o pedido de tramitação especial feito pelo Governador (art. 132 do Regimento Interno). Quando se trata de proposição oriunda da Assembléia, a urgência pode ser, conforme o caso, decidida pela Mesa (art. 131, I, II e IV) ou pelo Plenário (art. 131, inciso III), entretanto, os projetos encaminhados pelo Governador, com pedido de urgência, são necessariamente de tramitação especial, tendo essa condição de *pleno jure*, e sem qualquer espécie de controle prévio ou a *posteriori* por parte do Legislativo.