

# LEIS COMPLEMENTARES

documentação de Jéssé de Azevedo Barquero e Santyno Mendes dos Santos

**Diretoria de Informação Legislativa**

- I — As leis complementares
- II — Projetos de lei complementar
  - a) projetos com tramitação terminada
  - b) índice dos projetos apresentados.
- III — Lei complementar e lei ordinária
- IV — Isenção de impostos — Lei complementar ou Lei ordinária
- V — Sistema tributário — Comissão Mista para estudo das leis complementares
- VI — Projetos de lei complementar — votação nas comissões.

**I — AS LEIS COMPLEMENTARES NA CONSTITUIÇÃO DE 1967**

O processo legislativo (Art. 49 da Constituição de 1967) compreende a elaboração de:

- I — emendas à Constituição;
- II — leis complementares da Constituição;
- III — leis ordinárias;
- IV — leis delegadas;
- V — decretos-leis;
- VI — decretos legislativos;
- VII — resoluções.

Determina o Art. 53 da Carta em vigor:

**Art. 53** — 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.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO I****Disposições Preliminares**

**Art. 3.º** — A criação de novos Estados e Territórios dependerá de Lei Complementar.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO II****Da Competência da União**

**Art. 8.º** — Compete à União:

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

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO III****Da Competência dos Estados e Municípios**

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

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO III****Da Competência dos Estados e Municípios**

**Art. 16** — A autonomia municipal será assegurada:

.....

§ 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.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO V****Do Sistema Tributário**

**Art. 18** — 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 e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, estaduais e municipais.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO V****Do Sistema Tributário**

**Art. 19** — Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, arrecadar:

.....

§ 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.

.....

§ 4.º — Somente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO V****Do Sistema Tributário**

**Art. 20** — É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

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

#### **TÍTULO I**

#### **Da Organização Nacional**

#### **CAPÍTULO V**

#### **Do Sistema Tributário**

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

.....  
 II — operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive lubrificantes 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.

#### **TÍTULO I**

#### **Da Organização Nacional**

#### **CAPÍTULO V**

#### **Do Sistema Tributário**

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

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

#### **TÍTULO I**

#### **Da Organização Nacional**

#### **CAPÍTULO VI**

#### **Do Poder Legislativo**

#### **SEÇÃO IV**

#### **Das Atribuições do Poder Legislativo**

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

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

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO VI****Do Poder Legislativo****SEÇÃO VI****Do Orçamento**

**Art. 63** — A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluem na proibição:

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

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO VI****Do Poder Legislativo****SEÇÃO VI****Do Orçamento**

**Art. 65** — O Orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

.....  
 § 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.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO VII****Do Poder Executivo****SEÇÃO I****Do Presidente e do Vice-Presidente da República**

**Art. 76** — O Presidente será eleito pelo sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal.

.....  
 § 3.º — A composição e o funcionamento do colégio eleitoral serão regulados em lei complementar.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO VII****Do Poder Executivo****SEÇÃO I****Do Presidente e do Vice-Presidente da República**

**Art. 79** — Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente.

.....

§ 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.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO VII****Do Poder Executivo****SEÇÃO II****Das Atribuições do Presidente da República**

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

.....

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

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO VIII****Do Poder Judiciário****SEÇÃO III****Dos Tribunais Federais de Recursos**

**Art. 116** — O Tribunal Federal de Recursos compõe-se de treze Ministros vitalícios nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo oito entre Magistrados e cinco entre advogados e membros do Ministério Público, todos com os requisitos do art. 113, § 1.º.

§ 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.

**TÍTULO I****Da Organização Nacional****CAPÍTULO VIII****Do Poder Judiciário****SEÇÃO IV****Dos Juizes Federais**

**Art. 118** — Os juizes federais serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, maiores de trinta anos, de cultura e idoneidade moral, mediante concurso de títulos e provas, organizado pelo Tribunal Federal de Recursos, conforme a respectiva jurisdição.

§ 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.

**TÍTULO II****Da Declaração de Direitos****CAPÍTULO II****Dos Direitos Políticos**

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

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

**TÍTULO III****Da Ordem Econômica e Social**

**Art. 157** — A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

.....

§ 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.

.....

**II — PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR**

1) Tiveram sua tramitação terminada os seguintes projetos de lei complementar:

**CÂMARA**

Projeto de Lei Complementar N.º 18-67 (N.º 7-67, no Senado): **Veto Total — Mantido.**

Projeto de Lei Complementar N.º 23-67: **Arquivado.**

Projeto de Lei Complementar N.º 26-67 (N.º 109-67, no Senado): **Lei Complementar N.º 1-67.**

Projeto de Lei Complementar N.º 36-67 (N.º 128-67, no Senado): **Lei Complementar N.º 2-67**

Projeto de Lei Complementar N.º 46-68 (N.º 82-68, no Senado): **Veto Total — Mantido.**

Projeto de Lei Complementar N.º 50-68 (N.º 97-68, no Senado): **Lei N.º 5.489-68.**

#### SENADO

Projeto de Lei Complementar N.º 7-67 (N.º 18-67, na Câmara): **Veto Total — Mantido.**

Projeto de Lei Complementar N.º 109-67 (N.º 26-67, na Câmara): **Lei Complementar N.º 1-67**

Projeto de Lei Complementar N.º 128-67 (N.º 36-67, na Câmara): **Lei Complementar N.º 2-67.**

Projeto de Lei Complementar N.º 82-68 (N.º 46-68, na Câmara): **Veto Total — Mantido.**

Projeto de Lei Complementar N.º 97-68 (N.º 50-68, na Câmara): **Lei N.º 5.489-68**

#### CONGRESSO NACIONAL

Projeto de Lei Complementar N.º 17-67 (CN): **Lei Complementar N.º 3-67 — (Veto Parcial) — Rejeitado).**

#### LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar N.º 1-67 — D.O. — 10-11-67 — pág. 11391

Lei Complementar N.º 2-67 — D.O. — 01-12-67 — pág. 12071

Lei Complementar N.º 3-67 — D.O. — 11-12-67 — pág. 12399

2) De acôrdo com o assunto que versam são os seguintes os projetos de lei complementar apresentados:

#### AGRICULTURA

Tratores de fabricação nacional (isenção de impostos) (P. 49-68 CD)

#### AGROPECUÁRIOS, PRODUTOS

Incidência I.C.M. (base de cálculo — modifica) (P. 9-67 CD)

#### AGROPECUÁRIOS, PRODUTOS

Isenção I.C.M. (P. 27-67 CD)

#### AMAZÔNIA OCIDENTAL

Incentivas (construção civil e empresas concessionárias de serviços públicos) (P. 20-67 CD)

#### AMAZÔNICA, REGIÃO

Exploração e distribuição de energia elétrica (isenção tributos) (P. 17-67 CD)

AMAZÔNICA, REGIÃO	
Incentivos fiscais, favores creditícios e demais vantagens (extensão dos concedidos à Região Nordeste)	(P. 19-67 CD)
ANISTIA	
Concessão (Regula)	(P. 24-67 SF)
ANISTIA	
Cooperativas (impostos lançados desde 15-3-67)	(P. 135-68 SF)
APOSENTADORIA FACULTATIVA	
Funcionário Público (30 ou mais anos de serviço)	(P. 41-67 CD)
ATO COMPLEMENTAR N.º 36	
Artigo 4.º (revoga)	(P. 33-67 CD)
BAIXADA FLUMINENSE, REGIÃO METROPOLITANA DA	
Estabelece	(P. 15-67 CD)
BENS, IMPORTAÇÃO DE	
Isenção Impostos (Igreja Presbiteriana de São José dos Campos, SP)	(P. 60-68 CD)
BÔLSAS DE ESTUDO	
Concessão, sistema de (Regula)	(P. 52-68 CD)
CEVADA, BAGAÇO DE	
Isenção I.C.M.	(P. 8-67 CD)
CINEMATOGRAFICA, PRODUÇÃO — EQUIPAMENTOS DE	
Imposto de Importação (Isenção)	(P. 50-68 CD)
CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL	
Lei 5.172/66 — Art. 52 (acrescenta parágrafos)	(P. 54-68 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 3.º, aplicação do (Regula)	(P. 28-67 SF)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 4.º, Item III (Complementa)	(P. 30-67 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 16, § 1.º (Regula)	(P. 47-68 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 16, § 2.º (Complementa)	(P. 1-67 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 16, § 2.º (Execução)	(P. 36-67 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 16, § 2.º (Regula)	(P. 7-67 SF)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 16, § 2.º (Regula)	(P. 34-67 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 22, § 1.º (Regula aplicação da isenção)	(P. 45-68 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 101, Inciso II (Complementa)	(P. 41-67 CD)

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 157, § 10 (dispõe sobre)	(P. 32-67 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 157, § 10 (Disciplina)	(P. 31-67 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 157, § 10 (Regula)	(P. 48-68 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 161, §§ 2.º e 3.º (Regula)	(P. 16-67 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 168, Inciso III, "in fine" (Complementa)	(P. 52-68 CD)
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL	
Art. 176 (Regula)	(P. 47-68 CD)
COOPERATIVAS	
Anistia dívidas (impostos lançados desde 15-3-67)	(P. 135-68 SF)
COOPERATIVAS	
Isenção Impostos (transações entre cooperados)	(P. 135-68 SF)
DIREITO ELEITORAL	
Colégio Eleitoral, composição e funcionamento (Regula)	(P. 56-68 CD)
DIREITO ELEITORAL	
Eleições Municipais (Coincidência geral — Regula)	(P. 47-68 CD)
DIREITO DO TRABALHO	
C.L.T. — Arts. 663, 668 e 669 (Altera redação)	(P. 24-67 CD)
DIREITO DO TRABALHO	
Juizes Classistas Temporários	(P. 24-67 CD)
DIREITOS POLÍTICOS	
Reaquisição (Estabelece normas)	(P. 24-67 SF)
EDUCAÇÃO	
Ensino Superior (Bolsas de Estudo — Reembolso)	(P. 52-68 CD)
EDUCAÇÃO	
Material Escolar (Isenção Tributária)	(P. 59-68 CD)
ELEIÇÕES MUNICIPAIS	
Coincidência geral em 15-11-72 (Regula)	(P. 47-68 CD)
ELEITORAL, COLÉGIO	
Composição e Funcionamento (Regula)	(P. 56-68 CD)
EMPRESAS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS	
Crédito Fiscal (Direito de Complementação)	(P. 29-67 CD)
ENERGIA ELÉTRICA	
Região Amazônica, Exploração e Distribuição na (Isenção Tributos)	(P. 17-67 CD)
ENERGIA ELÉTRICA	
SUDENE e SUDAM, Área da (Isenções)	(P. 14-67 CD)

ESCOLAR, MATERIAL	
Isenção Tributária	(P. 59-68 CD)
ESPORTIVAS, ENTIDADES	
Propriedades (Isenção Tributos)	(P. 40-67 CD)
ESTADOS	
Criação (dispõe)	(P. 37-67 CD)
ESTADOS	
Criação (Regula)	(P.28-67 SF)
ESTÍMULOS FISCAIS	
Empilhadeiras, Fabricação de	(P. 46-68 CD)
FUNCIONÁRIO PÚBLICO	
Aposentadoria Facultativa (30 ou mais anos de serviço)	(P. 41-67 CD)
IGREJA PRESBITERIANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SP	
Importação de Bens (Isenção Impostos)	(P. 60-68 CD)
IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS	
Compra e Venda (Isenção I.C.M. e I.P.I.)	(P. 51-68 CD)
IMPORTAÇÃO DE BENS	
Igreja Presbiteriana de São José dos Campos, SP (Isenção de Impostos)	(P. 60-68 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Bagaço de Cevada (Isenção)	(P. 8-67 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Isenção (Dispõe)	(P. 6-67 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Produtores Rurais (Isenção)	(P. 25-67 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Produtos Agropecuários (Cálculo para incidência)	(P. 9-67 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Produtos Agropecuários (Produtor, Isenção)	(P. 27-67 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Produtos destinados à alimentação humana (Isenção)	(P. 21-67 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Tratores Agrícolas de Fabricação Nacional (Isenção)	(P. 49-68 CD)
IMPÔSTO SÔBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	
Tratores e Implementos Agrícolas (Isenção)	(P. 51-68 CD)
IMPÔSTO ESTADUAL	
Suspensão (Circulação de Mercadorias)	(P. 54-68 CD)
IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO	
Equipamentos de Produção Cinematográfica (Isenção)	(P. 50-68 CD)

IMPÓSTO DE IMPORTAÇÃO	
Igreja Presbiteriana de São José dos Campos, SP (Isenção)	(P. 60-68 CD)
IMPÓSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
Tratores Agrícolas de Fabricação Nacional (Isenção)	(P. 49-68 CD)
IMPÓSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO	
Alíquotas máximas (Fixação)	(P. 22-67 CD)
IMPÓSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	
Igreja Presbiteriana de São José dos Campos, SP (Impor- tação de Bens — Isenção)	(P. 60-68 CD)
IMPÓSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	
Tratores Agrícolas de Fabricação Nacional (Isenção)	(P. 49-68 CD)
IMPÓSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	
Tratores e Implementos Agrícolas (Isenção)	(P. 51-68 CD)
IMPÓSTO TERRITORIAL RURAL	
Proprietário Rural (Isenção)	(P. 45-68 CD)
IMPOSTOS	
Sociedades Cooperativas de "Seguro-Saúde" (Isenção)	(P. 42-68 CD)
IMPOSTOS, ISENÇÃO DE	
Cooperativas	(P. 135-68 5F)
IMPOSTOS, ISENÇÃO DE	
Igreja Presbiteriana de São José dos Campos, SP (Impor- tação de Bens)	(P. 60-68 CD)
IMPOSTOS, ISENÇÃO DE	
Tratores Agrícolas de Fabricação Nacional	(P. 49-68 CD)
IMPOSTOS, ISENÇÃO DE	
Tratores e Implementos Agrícolas	(P. 51-68 CD)
INCENTIVOS FISCAIS	
Amazônia Ocidental (Construção Civil e Empresas Con- cessionárias de Serviços Públicos)	(P. 20-67 CD)
INCENTIVOS FISCAIS	
Região Amazônica	(P. 19-67 CD)
INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE EMPILHADEIRAS	
Estímulos Fiscais (Concede)	(P. 46-68 CD)
ISENÇÃO I.C.M.	
Bagaço de Cevada	(P. 8-67 CD)
ISENÇÃO I.C.M.	
Dispõe sobre	(P. 6-67 CD)
ISENÇÃO I.C.M.	
Produtor (Produtos Agropecuários)	(P. 27-67 CD)
ISENÇÃO I.C.M.	
Produtores Rurais	(P. 25-67 CD)

ISENÇÃO I.C.M.	
Produtos destinados à alimentação humana	(P. 21-67 CD)
ISENÇÃO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	
Equipamentos de Produção Cinematográfica	(P. 50-68 CD)
ISENÇÃO IMPOSTOS	
Cooperativas	(P. 135-68 SF)
ISENÇÃO IMPOSTOS	
Igreja Presbiteriana de São José dos Campos, SP (Importação de Bens)	(P. 60-68 CD)
ISENÇÃO IMPOSTOS	
Sociedades Cooperativas de "Seguro-Saúde"	(P. 42-68 CD)
ISENÇÃO IMPOSTOS	
Tratores Agrícolas de Fabricação Nacional	(P. 49-68 CD)
ISENÇÃO IMPOSTOS	
Tratores e Implementos Agrícolas	(P. 51-68 CD)
ISENÇÃO TAXAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS	
Produtores Rurais	(P. 25-67 CD)
ISENÇÃO TRIBUTÁRIA	
Material Escolar	(P. 59-68 CD)
ISENÇÃO TRIBUTOS	
Áreas de Atuação da SUDENE e SUDAM	(P. 14-67 CD)
ISENÇÃO TRIBUTOS	
Compra de Ouro (Pelo Ministério da Fazenda)	(P. 43-68 CD)
ISENÇÃO TRIBUTOS	
Exploração e Distribuição de Energia Elétrica na Região Amazônica	(P. 17-67 CD)
ISENÇÃO TRIBUTOS	
Propriedades de Entidades Esportivas	(P. 40-67 CD)
ISENÇÃO TRIBUTOS	
Propriedades Rurais de Baixa Produtividade	(P. 39-67 CD)
ISENÇÃO TRIBUTOS	
Proprietário Rural	(P. 45-68 CD)
JUIZES CLASSISTAS TEMPORÁRIOS	(P. 24-67 CD)
JUSTIÇA FEDERAL	
Novas Seções (Critério para Criação de)	(P. 61-68 CD)
JUSTIÇA FEDERAL	
Santos, SP (Seção, Cria)	(P. 61-68 CD)
JUSTIÇA FEDERAL	
Seções Novas (Critério para Criação)	(P. 61-68 CD)
JUSTIÇA DO TRABALHO	
Juizes Classistas Temporários	(P. 24-67 CD)

MATERIAL ESCOLAR	
Isenção Tributária	(P. 59-68 CD)
MERCADORIAS, CIRCULAÇÃO DE	
Imposto Estadual (Suspensão)	(P. 54-68 CD)
MINAS OU JAZIDAS	
Proprietário do Solo (Participação nos resultados da lavra)	(P. 16-67 CD)
MUNICÍPIOS	
Criação (Normas)	(P. 26-67 CD)
MUNICÍPIOS	
Criação (Requisitos)	(P. 3-67 CD)
MUNICÍPIOS NOVOS	
Criação (Condições)	(P. 11-67 CD)
ORÇAMENTOS PLURIANUAIS DE INVESTIMENTOS	
OURO, COMPRA DE	
Isenção (Ministério da Fazenda)	(P. 43-68 CD)
PLATAFORMA SUBMARINA	
Definição	(P. 30-67 CD)
PRODUTOR	
Produtos Agropecuários (Isenção I.C.M.)	(P. 27-67 CD)
PRODUTORES RURAIS	
Isenção I.C.M. e Taxas Federais, Estaduais e Municipais	(P. 25-67 CD)
PRODUTOS AGROPECUARIOS	
Produtor (Isenção I.C.M.)	(P. 27-67 CD)
PROPRIEDADES RURAIS DE BAIXA PRODUTIVIDADE	
Isenção Tributos	(P. 39-67 CD)
REGIÃO METROPOLITANA	
Baixada Fluminense	(P. 15-67 CD)
REGIÃO METROPOLITANA	
Curitiba	(P. 55-68 CD)
REGIÃO METROPOLITANA	
Estado do Rio de Janeiro	(P. 23-67 CD)
REGIÃO METROPOLITANA	
Estado do Rio de Janeiro	(P. 44-68 CD)
REGIÃO METROPOLITANA	
Florianópolis	(P. 58-68 CD)
REGIÃO METROPOLITANA	
Grande Florianópolis	(P. 35-67 CD)
REGIÃO METROPOLITANA	
Minas Gerais	(P. 38-67 CD)

REGIÃO METROPOLITANA, GRANDE	
Aracaju	(P. 57-68 CD)
REGIÃO METROPOLITANA, GRANDE	
Montes Claros, MG	(P. 53-68 CD)
REGIÕES METROPOLITANAS	(P. 32-67 CD)
Instituição (Regula)	(P. 31-67 CD)
REGIÕES METROPOLITANAS	
Organização (Dispõe)	(P. 48-68 CD)
RURAI, PRODUTORES	
I.C.M. (Isenção)	(P. 25-67 CD)
RURAI, PRODUTORES	
Taxas Federais, Estaduais e Municipais (Isenção)	(P. 25-67 CD)
RURAL, PROPRIETÁRIO	
Isenção de Tributos	(P. 45-68 CD)
SEGURO-SAÚDE	
Isenção Fiscal (Sociedades Cooperativas)	(P. 42-68 CD)
SOCIEDADES COOPERATIVAS DE "SEGURO-SAÚDE"	
Impostos e Taxas Federais (Isenção)	(P. 42-68 CD)
SOLO, PROPRIETÁRIO DO	
Minas ou Jazidas (Participação nos resultados da Lavra)	(P. 16-67 CD)
SUDAM, ÁREA DA	
Energia Elétrica (Isenções)	(P. 14-67 CD)
SUDENE, ÁREA DA	
Energia Elétrica (Isenções)	(P. 14-67 CD)
TAXAS FEDERAIS	
Isenção (Sociedades Cooperativas de "Seguro-Saúde")	(P. 42-68 CD)
TAXAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS	
Isenção (Produtores Rurais)	(P. 25-67 CD)
TERRITÓRIOS	
Criação (Dispõe)	(P. 37-67 CD)
TERRITÓRIOS	
Criação (Regula)	(P. 28-67 SF)
TRATORES AGRÍCOLAS	
Fabricação Nacional (Isenção Impostos)	(P. 49-68 CD)
TRATORES E IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS	
Compra e Venda (Isenção Impostos)	(P. 51-68 CD)
TRIBUTÁRIA, ISENÇÃO	
Material Escolar	(P. 59-68 CD)
TRIBUTOS, ISENÇÃO DE	
Compra de Ouro (Pelo Ministério da Fazenda)	(P. 43-68 CD)
TRIBUTOS, ISENÇÃO DE	
Propriedades de Entidades Esportivas	(P. 40-67 CD)

TRIBUTOS, ISENÇÃO DE	
Propriedades Rurais de Baixa Produtividade	(P. 39-67 CD)
TRIBUTOS, ISENÇÃO DE	
Proprietário Rural	(P. 45-68 CD)
TRIGO	
Revenda	(P. 33-67 CD)
VEREADORES	
Número (Fixação)	(P. 13-67 CD)
VEREADORES	
Número (Fixação — Critérios e Limites)	(P. 28-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 1-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 4-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 5-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 7-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 10-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 12-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 13-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração	(P. 36-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração (Fixação)	(P. 28-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração (Regulamenta)	(P. 2-67 CD)
VEREADORES	
Remuneração, Direito a	(P. 7-67 SF)
VEREADORES	
Vereação Gratuita (Municípios de População Igual ou Inferior a 100.000 Habitantes)	(P. 34-67 CD)
VEREANÇA GRATUITA, EXERCÍCIO DA	
Regula	(P. 34-67 CD)

### III — LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA (1)

Emitindo parecer na Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 24, de 1967 (Lei Complementar) que "estabelece normas para reatuação dos direitos políticos e regula a concessão de anistia", (2) de autoria do Sr. Senador Cattete Pinheiro, acentuou o Sr. Senador Aloysio de Carvalho: (3)

"O Projeto de Lei do Senado n.º 24, de 1967, ao mesmo tempo que regula a concessão da anistia, estabelece normas para a reatuação dos direitos

(1) Vide "Leis complementares" — in "Revista de Informação Legislativa n.º 17 — pág. 148

(2) Publicado no D.C.N. (Seção II) de 18-5-67, pág. 949

(3) D.C.N. (Seção II) de 5-10-67, pág. 2.302 — (Parecer publicado para estudo, com a devida autorização do Sr. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça).

políticos. Não é matéria que se possa dizer afim, para o efeito de disciplinação num só diploma legal. Isto se porventura vingasse a iniciativa de submeter o instituto da anistia a preceitos permanentes, aplicáveis a todos os casos.

### **Lei ordinária e não lei complementar**

Outro aspecto menos feliz do projeto é o de se titular de **lei complementar**.

É verdade que não figura a condição na parte datilografada do texto, mas, ao contrário, acrescentada no original, como se o houvesse feito, por conta própria, o funcionário que atuou a peça. Pode daí deduzir-se que não quis, ou, pelo menos, não imaginou o ilustre autor da proposição que ela se elevasse à categoria de **lei complementar**.

Efetivamente, de **lei complementar** não se trata, mas de **lei ordinária**, pôsto que mais importante do que outras do mesmo nível. No particular, o sistema da atual Constituição diverge, sensivelmente, do adotado pela Constituição anterior, e exatamente essa diferença é que compele o intérprete a critério mais rígido na fixação do que se deva entender por **lei complementar**.

Está dito no artigo 49 da Constituição vigente que o processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares da Constituição; leis ordinárias; leis delegadas; decretos-leis; decretos legislativos; finalmente, resoluções. Os três primeiros termos da relação comprovam que há uma hierarquia natural entre a emenda que se faz à Constituição, e passa a integrar o seu texto, e a **lei complementar**, que como o nome indica, apenas completa esse texto, bem como entre a **lei complementar** e a lei de grau inferior, ou seja, a **lei ordinária**. Depois de assim discernir, a Constituição firma que a **lei complementar** é votada por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso, observados os demais termos da votação das leis ordinárias (art. 53). Sobre a **lei delegada** e o **decreto-lei** também dispôs, em separado, e especificadamente, estabelecendo o seu objetivo e a forma de sua elaboração. Não fez, contudo, nem precisaria fazê-lo, em relação à **lei ordinária**, visto que esta obedece às normas genéricas relativas aos projetos de lei que não se distinguem por características peculiares. Estas são as leis de todo dia, com designios comuns às leis em geral, votadas de acordo com os processos da rotina legislativa.

Em mais de uma passagem, recomenda a Constituição que sobre o preceito que estabelece haja **lei complementar**. É exemplo o artigo 3.º, onde se declara que "a criação de novos Estados e Territórios dependerá de **lei complementar**." Diante de mandamento tão claro, não haverá hesitação: a lei que fixar os requisitos para a formação de um Estado ou de um Território será, obrigatoriamente, uma **lei complementar**. Assim também a que configurar os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma da consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios (art. 14). Outra **lei complementar**, na conformidade do disposto no artigo 157, § 10, é a que, buscando a realização de serviços de interesse público, constituir "regiões metropolitanas" abrangendo municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica. Para a elaboração dessa lei, por sinal, o Ministério da Justiça já tornou público o respectivo anteprojeto (**Diário Oficial** de 13 de

setembro último) a fim de que, no prazo de trinta dias, apresentadas sugestões no sentido do seu aperfeiçoamento, nos termos do decreto n.º 60.528, de 3 de abril deste ano.

Sobem a quase duas dezenas as leis complementares assim explicitamente designadas na Constituição. Do seu rol, encontradiço nos índices alfabéticos da matéria constitucional, não constam, todavia, nem a anistia nem a maneira de reacquirição dos direitos políticos. O vocábulo "anistia", sem qualquer qualificativa, aparece na Constituição em dois locais: o em que se decreta a competência da União para a sua concessão (art. 8.º, inciso XVI), excluindo-se, com isso, a competência dos Estados-membros, e o em que se firma, para o mesmo efeito, a competência do Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República (art. 46, inciso VIII). Como se vê, nada que force a votação de uma **lei complementar**, muito menos oferecendo definições e enumerando requisitos.

Quanto aos direitos políticos, os casos de sua perda ou suspensão, com as minúcias desejadas, inclusive em relação ao seu processamento, estão declarados no capítulo próprio, que é intitulado **Dos Direitos Políticos**, capítulo segundo do título sobre **Declaração de Direitos**. Não há uma só linha determinando **lei complementar** ao passo que na parte concernente às inelegibilidades (arts. 145 — 146 — 147) não esquece a Constituição de ressaltar que **lei complementar** poderá estabelecer outros casos, visando a preservação do regime democrático, da proibição administrativa, da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas (art. 148). Se o presente projeto regulasse — e fôra tão útil se o fizesse — essas hipóteses, ninguém lhe recusaria, com certeza, a qualidade de **lei complementar**.

O fato é que diante do sistema discriminativo da atual Constituição, somente são leis complementares as que estiverem assim apelidadas, com tôdas as letras. Tanto isso é verdade que em numerosos outros pontos a Constituição se refere, exclusivamente, a **lei**, não mais **lei complementar**, sendo que de uma feita, pelo menos, utiliza a expressão **lei especial**, algumas outras, a expressão **lei federal**, querendo, evidentemente, significar, num caso, a importância da matéria (a definição dos crimes de responsabilidade, normas de seu processo e julgamento — art. 84, parágrafo único), e noutro caso, a privatividade da competência legislativa da União.

De resto, não é admissível em lei, sobretudo na Constituição, o emprêgo de palavras que se prestem a variado entendimento. Assim, onde a Constituição diz **lei complementar**, a lei é complementar e não ordinária; onde fala, simplesmente, em lei, quer a qualifique de lei federal ou lhe empreste outro atributo, a lei é ordinária, importa dizer, não complementar. O contraste ressaltou, perfeitamente, de determinados artigos em que, através de parágrafos, se desenvolve matéria da mesma natureza. Destarte, no artigo 19 e seus parágrafos, concernentes à arrecadação e distribuição de tributos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, ora a **lei complementar**, ora a lei, simplesmente, e, pois, a lei ordinária, são os instrumentos de providências tendentes à exatidão de critérios na prática do sistema tributário nacional.

Diferente, como dissemos, era o regime sob a Constituição de 1946, em cujo texto não havia, uma vez que fôsse, alusão a lei complementar, embora muitos fôsem os apelos à lei federal, e, uma centena, precisamente, a lei, sem mais expletivo. Desconhecida, portanto no texto constitucional, a figura da lei complementar, haveria mister marcar-lhe os contornos, pelo papel a desempenhar no remate dos princípios inscritos na Constituição. Foi o que fizeram Afonso Arinos e João Mangabeira, aquêle em discurso da tribuna da Câmara, anunciando, de primeira mão, algumas das leis que a seu ver, seriam complementares, e o outro apresentando, como relator geral da Subcomissão Mista encarregada de elaborar o esquema de leis complementares, uma lista das leis dessa categoria, contendo nada menos de 33 versículos a que se acrescentou, por proposta do deputado Lameira Bittencourt, um sôbre a organização e competência do Tribunal Marítimo. Nenhum dos dois consagrados mestres do nosso Direito Constitucional, entretanto, incluiu no seu enunciado a anistia; apenas o deputado João Mangabeira fêz menção à suspensão e perda dos direitos políticos e sua reaqüisição, o que seria ponderável ali, não aqui, justo pela dessemelhança de uma e outra das Constituições.

Em suma, é possível discordarmos da Constituição de 67, quanto ao último aspecto; desviar-nos, porém, da orientação que, no particular de leis complementares, ela nos traçou, não seria construirmos sôbre o texto constitucional, mas exorbitarmos dêle. A proposição em causa, se atingir o nível de lei, não deve, por conseguinte, ostentar uma nobreza que lhe não assiste (...)"

O Parecer do Relator prossegue, analisando pormenorizadamente o problema da anistia, crimes conexos, regras processuais, reaqüisição de direitos políticos e frisando os vícios de técnica legislativa de que — em seu entender — se reveste o Projeto. Conclui o Sr. Senador Aloysio de Carvalho, recomendando a rejeição do Projeto "ora por sua inconstitucionalidade e injuridicidade, ora pela inconveniência e inoportunidade".

O autor do Projeto, Sr. Senador Cattete Pinheiro, discursa, em sessão do Senado, refutando argumentações do Relator. (4)

O Parecer do Relator foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (5) com votos em separado. O Sr. Senador Antônio Carlos Konder Reis, acompanhando a conclusão do Parecer, instrui o seu voto com diversos elementos:

"O principal objetivo da proposição é criar um instrumento legal que permita aos cidadãos brasileiros que tiveram seus direitos políticos cassados, com base nos Atos Institucionais n.ºs 1 (art. 10) e 2 (arts. 14, 15 e 16), de, respectivamente, 9 de abril de 1964 e 22 de outubro de 1965, a revisão de tais atos para o fim de reaqüisição dos direitos políticos.

Mais adiante, ver-se-á que, no mérito, já durante a elaboração da Constituição, fomos sensíveis ao tema. Como relator do Projeto de Constituição, nossa posição foi, inequivocamente, favorável ao estabelecimento de um sistema

(4) D.C.N. (Seção II) de 8-11-67, pág. 2.850.

(5) Parecer n.º 907, de 1967 — D.C.N. (Seção II) de 25-11-67, pág. 3.166

capaz de, na forma das idéias que inspiraram a elaboração deste projeto, permitir um reexame dos atos punitivos praticados pelo Comando Revolucionário.

Nesta oportunidade, contudo, o ponto básico é se saber se, face ao que dispõe o art. 173 da Constituição, o instrumento legal para tal procedimento pode ou não ser uma lei (ordinária ou complementar, pouco importa).

É pacífico que, excluída essa hipótese, a reanquirição de direitos políticos pode e deve ser objeto de lei ordinária (art. 8.º, n.º XVII, letras a e e). (o grifo é nosso.)

Para se obter cabal resposta à indagação do item 4, cumpre precisar o alcance do disposto no citado art. 173 da Constituição."

Após analisar o art. 173 da Constituição, enumerando as diversas emendas oferecidas ao dispositivo originário do Projeto de Constituição, remetido ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, em 12-12-66, conclui o Sr. Senador Antônio Carlos Konder Reis:

"A maioria delas, como se pode verificar, objetivava, exatamente, estabelecer condições para a revisão por via judicial, legislativa ou administrativa dos atos que o art. 173 expressamente aprova. É de se frisar, aqui, a categoria superior da norma especial que consagrou a aprovação.

Como Relator-Geral do Projeto de Constituição, outro não foi o nosso entendimento, tanto assim que, examinada a matéria dentro dos critérios a que nos impusemos, oferecemos parecer favorável à Emenda n.º 828. Nosso objetivo era estabelecer um meio de revisão, em termos semelhantes ao que dispõe a Constituição de 1934, para casos análogos. **A emenda foi rejeitada.** Resta, pois, a constatação de que, face ao texto da Constituição, a revisão dos Atos de suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos, com base nos Atos Institucionais, só é possível através de emenda ou emendas à Carta Magna."

O Sr. Senador Josaphat Marinho tem voto vencido na Comissão de Constituição e Justiça, concordando com alguns fundamentos básicos do Parecer, mas divergindo de outros e dissentindo da generalidade de sua conclusão final.

No que diz respeito à objeção do Relator sobre o caráter de lei complementar conferido ao Projeto, argumenta o Sr. Senador Josaphat Marinho:

#### "A Constituição e as Leis Complementares

Decerto, a "Constituição do Brasil" inovou o sistema normativo. Estabeleceu, no art 49, em ordem hierárquica, ou de importância, os tipos de instrumentos em que se projeta e se desdobra o processo legislativo: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; decretos-leis; decretos legislativos; resoluções.

Esse rol, seguramente, não é completo, nem perfeita a terminologia usada. O art. 84, parágrafo único, refere-se a **lei especial** para definir os crimes de responsabilidade do Presidente da República e fixar as respectivas normas de processo e julgamento, e o art. 149 prescreve que a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão reguladas em lei **federal**. Ora, de natureza federal são todas as formas de diploma enunciadas

no art. 49, e as leis especiais integram o quadro das leis ordinárias, representando apenas expressões qualificadas destas, pelo caráter e pela importância dos assuntos que regem.

Se particularidades aconselham individuar as leis federais e as leis especiais, então essas modalidades de normas deviam estar consignadas no âmbito do art. 49. Em verdade, as leis especiais contrastam com as **leis gerais**, não compreendidas, nomeadamente, no texto constitucional. E se se disser que o processo legislativo criado abrange a sistematização das regras de qualquer índole, tendo em vista que a Constituição debuxa a partilha de competência na Federação, cresce o defeito do art. 49. É que este não prevê, também, as **leis estaduais** e as **municipais**, aquelas, entretanto, mencionadas nos arts. 15, 16, II, **a** § 3.º, c, e 136, § 1.º, e estas implicitamente previstas no poder do Município de disciplinar a administração própria (art. 16, II, **a** e **b**).

Incompleto ou impreciso, portanto, pode ser considerado o art. 49.

Perfeito que fôsse o art. 49, caberia sempre indagar se o sistema da Constituição exaure a pauta das leis complementares, nas indicações feitas.

*Teòricamente é discutível.*

Além de preceituar que “as leis complementares da Constituição serão votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais têrmos da votação das leis ordinárias” (art. 53), o legislador da Carta de 1967 não estipulou diretriz norteadora do alcance de seu propósito. A par da norma pertinente ao processo legislativo, apenas enunciou, espaçada ou isoladamente, hipóteses de lei complementar. Não reuniu e salientou, em preceito distinto, tôdas as matérias que devessem ser tratadas ou regidas em lei complementar. Não reuniu e salientou, com preceito distinto, tôdas as matérias que devessem ser tratadas ou regidas em lei complementar, como o fez a Constituição da Iugoslávia, de 1963, quanto às **leis completas** e às **leis fundamentais**, para definir a competência dos órgãos superiores da Federação (art. 161, n.º 1 e 2).

Em normas esparsas, a Constituição exige a elaboração de lei complementar para regular matérias diversas (art. 3.º, art. 8.º, V; art. 14; art. 16, § 2.º; art. 24, § 4.º; art. 25, II; art. 47, II; art. 63, parágrafo único; art. 76, § 3.º; art. 79, § 2.º; art. 83, XI; art. 116, § 1.º; art. 118, § 1.º; art. 148; art. 157, § 10). Como salienta o ilustre Relator, “sobem a quase duas dezenas as leis complementares assim explicitamente designadas na Constituição”.

Não há, porém, conexão ou semelhança entre as matérias classificadas.

Variam os temas: da criação de novos Estados e Territórios à remuneração de vereadores, à isenção de tributos, o orçamentos plurianuais de investimentos, à composição e ao funcionamento do colégio eleitoral do Presidente da República, à fixação de casos de inelegibilidade e, além de outros exemplos, ao estabelecimento de regiões metropolitanas. Não houve, pois, unidade de orientação nas preferências consagradas. Prevaleceu pensamento político, ou razão de conveniência, em cada hipótese, sem base permanente orientadora da decisão.

Dai verificar-se que, entre as especificações da Constituição, não constam matérias reguláveis, por sua natureza, em lei complementar, segundo as

arrolou **João Mangabeira** no magnífico parecer oferecido, sob o regime de 1946, na Comissão Mista de Leis Complementares como: a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios; a organização do Tribunal de Contas; direitos autorais; a organização dos partidos políticos; repressão ao abuso de poder econômico; regime das empresas concessionárias dos serviços públicos; organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional; Estatuto do Funcionário Público, a par de outros casos (Documentos Parlamentares — Câmara dos Deputados — vol. XCIII — **Leis Complementares da Constituição, vol. I, 1953, págs. 197-202**). Do sistema da atual Constituição emergem outras configurações típicas de lei complementar, assim, entretanto, não especificadas, como — para fixar uma inovação bem expressiva — a de definição da responsabilidade de “toda pessoa natural ou jurídica pela segurança nacional” (art. 89).

Em decorrência disso, pode dizer-se doutrinariamente, que as indicações de leis complementares constantes do texto constitucional não esgotam os casos de diplomas dessa espécie. Ao Congresso Nacional restaria, segundo a concepção das escalas, declarar outras leis enquadradas no regime do art. 53, tendo em conta a natureza das matérias tratadas e a linha inovadora da Constituição, no particular.

Esse entendimento chegou a encontrar apoio, aliás, em outro parecer do Senador **Aloysio de Carvalho**, de 29 de março deste ano, exarado no **Projeto de Resolução n.º 79**, de 1966. Advertiu, então, e para efeito de competência legislativa: “Grande falta nos faz, na atualidade, **João Mangabeira**, para apontar-nos, como procedeu, magistralmente, em relação à Constituição de 1946, as leis complementares que ao Congresso urge votar, para perfeita execução da nova lei magna. Uma, expressamente nomeadas, outras, implícitas no texto constitucional nenhuma perde a sua função de complementar a Constituição, não cabendo, pois, a esta contrariar, ou dela se afastar, como, de resto, não o poderá fazer, entre nós, nenhuma lei”.

Revelando-se assim as leis complementares — “umas, expressamente nomeadas, outras, implícitas no texto constitucional” —, ao Congresso caberia, quanto a estas últimas, declarar ou tornar explícita a natureza do instrumento normativo, em cada caso, ou em diploma de compreensão geral.

O reconhecimento dessa diversificada caracterização das leis complementares assentaria, por sinal, nos melhores ensinamentos de doutrina. Em tese de concurso que versa justamente o assunto, o Prof. Afonso Arinos de Melo Franco, acentuando que as leis complementares são leis ordinárias de um tipo especial, que se colocam entre a legislação comum e a constitucional”, assevera: “As leis complementares ou possuem uma peculiaridade de destino (aplicação ao Estado, seja em conjunto, seja representado por seus órgãos), ou possuem uma peculiaridade de origem (serem exigidas pela Constituição).” (**As Leis Complementares da Constituição**, Rio, 1948, págs. 8-9.)

Mas a Constituição de 1967 estabeleceu, no particular, regime especial, embora imperfeito. Na ordenação do processo legislativo, situou as leis complementares da Constituição separadamente, acima das leis ordinárias (art. 49). Conferiu-lhes, pois, **natureza e hierarquia** diferentes. E para acentuar bem essa diferenciação, prescreveu, ainda, que as leis complementares são votadas

"por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional", aplicando-se-lhes somente "os demais termos da votação das leis ordinárias".

Assim, se a Constituição não deferiu às leis complementares categoria de leis constitucionais, sustentada entre nós, para os instrumentos de organização do poder político, pelo Deputado **Nestor Duarte**, em 1961 (O Ato Adicional e as Leis Complementares — Disc. na C.D. em 4-10-1961) — deu-lhes, contudo, posição de eminência ou superioridade, em confronto com as leis ordinárias.

Dispondo dessa forma sobre as leis complementares, e apontando as matérias que nelas devem incidir, a Constituição opôs naturais limites ao arbítrio do Executivo e do Legislativo. Em consequência, as objeções, claramente admissíveis ao sistema constitucional não podem ser solucionadas mediante lei.

Como observou o Ministro **Victor Nunes Leal** a propósito das dúvidas em torno do art. 6.º do Pacto de 1891, "a lei não é meio para dirimir controvérsias constitucionais". (Leis Complementares da Constituição — Rev. de Dir. Admin., vol. VII, 1947, pág. 381.)

O caminho, no caso, como em tantas hipóteses impostas pela Carta de 1967, é a reforma constitucional, salvo, seguramente, no que a experiência indicar e reclamar a interpretação construtiva, criadora de adaptações sábias do texto à realidade.

#### **Anistia e Lei Complementar**

Mesmo, porém, que o círculo das leis complementares pudesse ser maior, por interpretação, do que o das indicações explícitas de sua incidência, nem por isso se haverá de concluir que toda matéria de relêvo, prevista na Constituição ou logicamente compreendida no seu sistema, recaí na esfera daqueles instrumentos especiais.

Nêles não cabe a anistia. Medida destinada, por tradição, a restaurar a compreensão, o entendimento, a paz, no plano político e social, a anistia não pode ou não deve ser condicionada, na sua concessão e nos seus efeitos, a provisões permanentes. O caráter diversificado dos movimentos vitoriosos, geradores de punições penais e políticas, desaconselha a sujeição da providência de esquecimento e de restauração de direitos a disposições legais de caráter geral e uniforme. A Experiência recomenda que a anistia seja concedida sempre segundo o prudente arbítrio do legislador, consideradas as peculiaridades de cada caso.

Já em 1904, em monografia valiosa, **Louis Cabat** observava, com relação à França, que, enquanto a reabilitação constituía objet d'un chapitre entier du Code d'instruction criminelle", a anistia não era regulada pelas Leis: "n'a été ni définie ni réglementée par nos lois." E depois de esclarecer que apenas dois documentos legislativos faziam referência sumária à anistia — um, de 1875, para declarar que seria concedida por lei, outro, de 1899, que ordenava a supressão, no registro judiciário, dos boletins sobre condenações desfeitas pela anistia —, acrescentava: "Ce silence des textes s'explique aisément: le législateur ne pouvait pas renfermer dans une réglementation fixe l'exercice du droit d'amnistie qui, s'adaptant à des circonstances imprévues doit s'attacher à produire plus ou moins d'effet selon les intérêts du moment" (*De l'Amnistie*, Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1904, págs. 1-2).

Essa diretriz não mudou, antes se consolidou, como o demonstra o parecer discutido.

Diante disso, são manifestamente impróprios e inconvenientes os dispositivos do projeto que visam a regular, em termos gerais, as condições de concessão e os efeitos da anistia (§ 1.º do art. 1.º; §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 2.º; arts. 3.º a 6.º). Não facilitaríamos, antes dificultaríamos a medida, que é, por essência e destinação, variável nos seus contornos. (...)"

Prassegue o longo e erudito voto do Sr. Senador **Josaphat Marinho**, focalizando a reacquirição de direitos, a revisão dos atos da Revolução de 1964, a oportunidade e legitimidade da anistia, e conclui por substitutivo, concessivo de anistia, na forma do art. 46, VIII da Constituição.

Também vencidos na Comissão de Constituição e Justiça, na apreciação do Projeto 24-67, foram os Srs. Senadores Antônio Balbino (nos termos do voto do Senador **Josaphat Marinho** e **Bezerra Neto** (vencido pela substitutivo).

Na discussão em 1.º turno do Projeto, foi lida emenda, subscrita pelos Srs. Senadores **Josaphat Marinho**, **Aurélio Vianna**, **Aarão Steinbruch**, **Marcello de Alencar** e **Adalberto Sena** (6). O Projeto voltou à Comissão de Constituição e Justiça para apreciação da emenda que repetia literalmente o substitutivo oferecido na Comissão, pelo Sr. Senador **Josaphat Marinho**, na conclusão de seu voto em separado.

A Comissão emitiu parecer contrário à emenda (7), aceitando o Parecer do Relator Sr. Senador **Aloysio de Carvalho**, cuja conclusão é a seguinte:

Concluindo, razões de Estado, e não motivos sentimentais, são as razões que inspiram os atos de anistia. Ninguém o disse melhor, entre nós, do que **Carlos Maximiliano**, neste trecho lapidar: "Não se concede anistia por sentimentalismo, simples bondade, simpatia pelo vencido ou misericórdia pessoal. É medida altamente política, adotada por motivos que não humilham o cidadão a quem ela aproveita, inspirada por sérias razões de Estado". (*Constituição Brasileira* — 5.ª ed. — vol. II — pág. 161.) Vimos que a anistia, para **João Mangabeira**, é uma grande medida de governo, de que têm o privilégio as forças políticas que respondem perante a Nação pela ordem e pela paz.

Opinando pela rejeição da anistia postulada pela minoria desta Casa, por evidente a sua inoportunidade e, conseqüentemente, a sua inconveniência, estamos convencidos de servir ao regime e ao País, porque, na hora presente, acima de tudo, mister é não confundirmos liberdade com desordem nem facilitar a desordem, em nome ou apretexa da liberdade.

Sala das Comissões, 18 de junho de 1968. — **Milton Campos**, Presidente — **Aloysio de Carvalho**, Relator — **Álvaro Maia** — **Edmundo Levi**, vencido — **Carlos Lindenberg** — **Antônio Carlos**, de acordo com os termos do voto em separado proferido quando da discussão do projeto original — **Aurélio Vianna**, vencido — **Josaphat Marinho**, vencido, nos termos do voto anexo — **Eurico Rezende**, pela inconstitucionalidade do projeto e da emenda — **Bezerra Neto**, vencido, pelo substitutivo — **Petrônio Portela**.

(6) D.C.N. (Seção II) de 30-11-67, pág. 3.280

(7) Parecer n.º 522, de 1968 D.C.N. (Seção II) de 16-6-68, (impresso no Senado), pág. 428

Do ilustre Parecer do Relator, convém destacar, para melhor apreciação do tema ora em estudo, o tópico relativo ao conceito de lei complementar:

“LEIS COMPLEMENTARES

(Arts. 49 e 53 da Constituição)

Algumas teses interessantes, aventadas na justificação da solução preconizada pela Emenda, perdem agora, por força, exatamente, do conteúdo desta, qualquer relevância. Passam a temas meramente doutrinários, endereçados, apenas, a exegese constitucional, isto é, sem preocupação com a matéria do projeto e da Emenda, salvo, obviamente, o princípio de que a medida da anistia supera, por seu significado e sua índole, quaisquer obstáculos erguidos, mesmo através de texto constitucional, a uma providência política de pacificação dos espíritos.

Julgamo-nos, pois, dispensados de, neste instante, debater e, quando fôsse o caso, rebater as conclusões em pauta, algumas delas destituídas de amparo jurídico. Uma questão, todavia, por seu vulto maior, e por estar tratada em termos pessoais, embora corretos, no “voto em separado”, força-nos a uma reafirmação de posição.

É a questão alusiva à situação do que se chama **lei complementar**, na Lei Magna. O projeto investira-se imprudentemente, nessa qualidade, que demonstramos não lhe poder ser atribuída, em virtude do caráter exaustivo das remissões a que procede a Constituição. Eis que, transcrevendo trecho de outro parecer nosso sob n.º 180 e datado de 29 de março, proferido alguns dias depois de entrar em vigência a nova Carta, o “voto em separado” como que nos apanha, satisfeito, em flagrante de contradição. Disséramos, então, que grande falta nos fazia **João Magabeira**, para apontar-nos, como o fizera, magistralmente, em relação à Constituição de 1946, as **leis complementares** que ao Congressourgia elaborar, para perfeita execução da Lei Maior, “umas expressamente nomeadas, outras implícitas no texto constitucional”. Arrimando-se ao termo final dêsse anunciado, avança o Senador **Josaphat Marinho** que, quanto a estas últimas, quer dizer, quanto às leis complementares “implícitas no texto constitucional”, caberia ao Congresso declará-las, ou “tornar explícita a natureza do instrumento normativo, em cada caso, ou em diploma de compensação geral”. Nada, portanto, de exaurir-se nas referências positivas da Constituição a alcance da **lei complementar**.

De março (Parecer n.º 180) a novembro (Parecer n.º 907) já havíamos, porém, logrado vencer a hesitação da primeira hora, insofismavelmente revelada no sentimento pela ausência de **Magabeira**, mestre de todos nós no campo do direito constitucional pátrio. Assim é que, logo no começo do segundo parecer, cuja tese parece conflitar, com o pronunciamento antecedente, está escrito, para bom entendedor, que a sensível diferença da atual Constituição em confronto com a antiga, no particular das **leis complementares**, compele o intérprete a “critério mais rígido” na fixação do que se deva como tal compreender. Foi precisamente êsse o critério que nos levou à conclusão agora impugnada, o que comprova haveremos transposto, felizmente, o embaraço inicial, para a perfeita exegese constitucional, obtida

sem a presença do Mestre, mas, decerto, sob a inspiração do seu espírito imortal.

Dir-se-á que, havendo um critério que se reveste de maior rigidez, haverá, logicamente, outro, de rigidez menor, e este poderá, por seu lado, levar à conclusão da possibilidade de algumas leis como a categoria de **complementares** estarem apenas "implícitas" na Constituição, como o sustenta o "voto em separado", dependendo, portanto, de nomeação pelo legislador ordinário. É alternativa a que outros poderão submeter-se. Quanto a nós, irrecusável é que, se atingimos um critério que classificamos de o "mais rígido", esse será o exclusivo critério, nenhum outro, para encararmos a matéria.

Acresce que o "critério" que nos norteou, na determinação estrita das **leis complementares**, não é fruto de deduções apressadas, senão do cuidadoso exame do art. 49 da Constituição, onde se discriminam as modalidades do chamado "processo legislativo". Depois de as enfileirar, passa a Constituição a configurar, sucessivamente, através de componentes peculiares à sua formação, a emenda à Constituição, a lei complementar, a lei delegada e o decreto-lei, quatro daquelas sete modalidades.

O raciocínio mais elementar levaria à evidência de que, se o art. 53 da Constituição torna mais exigente o **quorum** de votação de uma lei complementar em comparação com o de uma lei ordinária, e se a Constituição, além disso, ou talvez por isso mesmo, em garantia, até, das prerrogativas da minoria, que estamos, neste momento, resguardando, declara, aqui e ali, por todo o seu texto, dever a respectiva matéria regular-se por **lei complementar**, silenciando, a propósito, sobre outros pontos, de não menor valia, é irrefutável o afirmado no parecer de novembro: onde a Constituição diz **lei complementar**, a lei é complementar e não ordinária; onde fala, simplesmente, em lei, quer a qualifique de lei federal ou lhe empreste outro atributo, a lei é ordinária, importa dizer, não complementar.

Não se perca de vista que a seção em que se inserem as disposições constitucionais em questão — arts. 49 e 53 — tem por título a expressão "Do processo legislativo". Ainda o art. 49, ao especificar os vários tipos de lei, uns mais importantes do que outros, explica que "o processo legislativo compreende a elaboração de . . .", passando à enumeração de cada exemplar, em itens privativos.

Escusa recorrer aos léxicos para sabermos o que isto seja. **Processo**, na acepção comum, é o modo por que alguma coisa se executa. **Processo legislativo** é o modo por que as leis se impõem, o que vale dizer o modo como as leis são elaboradas, para que possam impor-se. Vem a pêlo a lição de **José Afonso da Silva**, na sua excelente monografia sobre "Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional": "O processo legislativo pode ser definido, em termos gerais, como o **complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado**. Mas, se quisermos uma noção mais completa do processo de formação das leis, teremos que reconhecer, nele, aspectos objetivos e subjetivos: aquêles consistentes nos atos processuais legislativos; estes, nos órgãos e pessoas, que são os sujeitos desse

processo. Assim, poderíamos dizer que o **processo legislativo é o conjunto de atos** (iniciativa, emenda, votação, sanção) **realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis**".

(Editora *Revista dos Tribunais* — 1964 — pág. 28).

Bastante nítido, pelo exposto, o aspecto adjetivo da preceituação do art. 49, dificilmente compreenderíamos que do seu elenco, a nosso ver mais do que esgotado, pudesse constar qualquer remissão à lei do ponto de vista da sua fonte criadora, digamos, lei federal, lei estadual, lei municipal, como parece autorizá-lo o "voto em separado". O lugar para definir-se e delimitar-se a **competência legislativa** é outro, e para chegarmos a essa certeza não precisaríamos mais do que percorrer os capítulos II e III da Constituição. As vezes em que no curso da seção subordinada a êsse título "Do Processo Legislativo" se fala de competência, é para firmar-se a **iniciativa**, que é o primeiro tempo do mesmo processo legislativo.

Incensurável, pois, o "voto em separado", ao proclamar que são de natureza federal todas as formas de diploma enumeradas no art. 49. Como caberiam, então, aí as leis emanadas do Estado ou do Município? Acresce que aos Estados é imperiosa, hoje, **ex vi** do disposto no art. 13, inciso III, a observância das modalidades de processo legislativo, fixadas, no art. 49, para o Congresso Nacional. Admitir-se, pois que nesse art. 49 pudesse **figurar referência à lei estadual** seria aceitar que a Constituição, pelo art. 13, mandasse os Estados respeitarem, na feitura das suas leis, os modelos preestabelecidos, incluso o de lei ... estadual. Tampouco poderia entrar nesse catálogo, exaustivo, como vimos, por sua natureza, a mais longínqua referência à **lei federal** ou à **lei especial**, como o quisera o "voto em separado", quando afirma, inequivocamente, que "se particularidades aconselham individuar as leis federais e as leis especiais" (alusão a disposições esparsas da Constituição em que por êsses distintivos é tratada a lei ordinária) "então essas modalidades de normas deviam estar consignadas no âmbito do art. 49".

Mas é o próprio "voto em separado" que a si mesmo se contraria, quando assevera, de uma parte, que de **natureza federal** são todas as formas de diploma enunciadas no art. 49, o que dispensaria, nêle, menção a **lei federal**; e, de outra parte, quanto a **lei especial**, que integra ela o "quadro das leis ordinárias", de que é, apenas, expressão qualificada, pelo caráter e pela importância dos assuntos que rege, o que tornaria desnecessário falar-se, destacadamente, de **lei especial**, dado que entre os tipos de "processo legislativo" já está contemplada a **lei ordinária**, de que ela é, apenas, uma forma não comum.

De sorte que se "defeito" há no art. 49 será o do pormenor, nunca o da concisão. A disposição nêle cristalizada é perfeita na estrutura, cabal, nas conseqüências. Repare-se em que o projeto de Constituição remetido pelo Poder Executivo, sob a responsabilidade de um jurista de proi como o Sr. Carlos Medeiros Silva, não consignara mais do que os cinco elementos, a bem dizer, nobres do "processo legislativo", aquêles que, além de significarem a elaboração da lei pelas duas Câmaras, ora em separado, ora conjuntamente, implicam, sempre, a vigência **erga omnes** do mandamento votado. O acrés-

cima, depois operado, de "decretos-legislativos" e de "resoluções", descaracterizou, sobre enfeiar, o preceito, imaginado como abertura a um capítulo, cuja missão era a de fixar as regras genéricas de tramitação dos outros tipos, tanto que nele não se fala, uma só vez, nem haveria por que falar-se, em "resolução" ou em "decreto legislativo". Ficou, assim, dissociada da letra e do espírito de todo o capítulo, a letra do artigo que o inicia.

Tais pressupostos, e outros, cuja explanação extravasaria dos limites a que nos estamos cingindo, reforçaram-nos, afinal, a convicção de que a Constituição de 67, afóra determinar a maneira de votação da **lei complementar** (art 53), emprestando-lhe ascendência sobre a lei ordinária, resumiu nos assuntos que apontou, embora intermitentemente, a elaboração de uma lei dessa natureza.

Por todo o exposto, se contradição acaso irrompesse no segundo dos nossos pareceres, com relação ao primeiro, seria uma contradição benéfica, episódio revelador de aprofundamento na interpretação dos textos, com o que intimamente se comprazem os que pautam os seus pronunciamentos pelo desejo de acêrto. E na hipótese, tanto mais meritória seria a presumida mudança quanto revertendo em entendimento mais liberal, não obstante restringente.

Valha-nos, por fim, e para consôlo a lembrança de um dos maiores espíritos da França, no século passado, por sinal que poeta, exprobrando a **Declaração dos Direitos do Homem** por não se haver nela incluído o direito de o homem se contradizer . . .

#### IV — ISENÇÃO DE IMPOSTOS — LEI COMPLEMENTAR OU LEI ORDINÁRIA? <sup>(8)</sup>

1 — Apreciando o Projeto de Lei da Câmara n.º 38-67 (n.º 1.253-C-59, na Casa de origem), a Comissão de Finanças, atendendo à sugestão do Relator, houve por bem ouvir a Comissão de Constituição e Justiça. Transcrevemos os Pareceres da Comissão de Finanças — que justifica a indicação — e da Comissão de Constituição e Justiça que esclarece o conceito de lei complementar: <sup>(9)</sup>

##### PARECER N.º 243

##### Da Comissão de Finanças

**Relator: Sr. Clodomir Millet**

O Presente projeto, de autoria do Deputado **Cunha Bueno**, concede "isenção de todos os impostos e taxas federais, inclusive a taxa de despacho aduaneiro, ao Museu de Arte do Rio de Janeiro, com sede no Estado da Guanabara, e ao Museu de Arte e ao Museu de Arte Moderna, com sede em São Paulo, sociedades civis e sem fins lucrativos" (art. 1.º). Compreende, "para os portos administrados pela União e suas autarquias, as taxas de capatazia e mais despesas portuárias e inclui, para os primeiros trinta dias de armazenagem nos armazéns portuários, franquia das respectivas despesas" (art. 2.º).

A proposição versa, evidentemente, sobre **matéria financeira**, tendo sido apresentada em 1959, antes do advento dos Atos Institucionais, quando ainda

(8) Vide também o artigo "Isenção de Imposto por lei complementar", do Professor José Souto Maior Borges (Rev. de Dir. Administrativo — outubro/68 — pág. 18)

(9) Publicados no D.C.N. (Seção II) de 26-4-67.

cabia aos membros da Câmara dos Deputados a iniciativa de projetos de lei desse teor.

Acontece, entretanto, dispor a nova Constituição no § 2.º do art. 20:

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

Em seu art. 60, item I, estabelece, também, ser da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que "disponham sobre matéria financeira".

Cabe, diante do exposto, a seguinte indicação: pode o Congresso Nacional dar andamento a projetos apresentados antes da vigência dos Atos Institucionais, mas contendo matéria que, atualmente, só pode ser objeto de lei complementar (§ 2.º do art. 20) e cuja iniciativa, conforme dispõe a Constituição de 1967 (art. 60, item I), é da competência exclusiva do Presidente da República?

Com a finalidade de firmar a orientação a ser adotada nestes casos, solicitamos a audiência da Comissão de Constituição e Justiça desta Casa, lembrando aos seus ilustres componentes, como referência, o disposto no art. 2.º da Resolução n.º 6, de 1964.

Sala das Comissões, em 17 de abril de 1967. — Argemiro de Figueiredo, Presidente — Clodomir Millet, Relator — Pessoa de Queiroz — José Leite — Júlio Leite — Petrônio Portela — Bezerra Neto — Leandro Maciel.

#### PARECER N.º 242

##### Da Comissão de Constituição e Justiça

**Relator: Sr. Antônio Balbino**

Após longa tramitação, em cujo transcurso sofreu alterações substanciais, o projeto original do Sr. Deputado Cunha Bueno, apresentado em 1959, sob o número 1.253, com o objetivo de conceder isenção de impostos e taxas federais ao Museu de Arte do Rio de Janeiro e aos Museus de Arte e de Arte Moderna de São Paulo, foi, afinal, aprovado na Câmara dos Deputados, em redação final, no dia 6 de abril do corrente ano e, assim, encaminhado ao Senado.

Em chegando a esta Casa do Congresso Nacional, foi, nos termos do Regimento Interno, distribuído à Comissão de Finanças, que, por proposta do seu Relator, o eminente Senador Clodomir Millet, solicitou audiência da Comissão de Constituição e Justiça para que, em caráter de orientação, esclarecesse "se pode o Congresso Nacional dar andamento a projetos apresentados antes da vigência dos Atos Institucionais, mas contendo matéria que, atualmente, só pode ser objeto de lei complementar (§ 2.º do art. 20) e cuja iniciativa, conforme dispõe a Constituição de 1967 (art. 60, item I), é da competência exclusiva do Presidente da República".

Trata-se, inequivocamente, de matéria financeira. E exclusivamente de matéria financeira. Não há, pois, como admitir-se, ex vi do disposto no inciso I do art. 60 da Constituição, que tal matéria tenha tramitação, como projeto de lei, se a sua iniciativa não foi do Presidente da República. É uma regra

fixadora de competência exclusiva que prevalecerá *erga omnes*, surpreendendo a proposição em curso que, porventura, com ela colida, em qualquer fase que se encontre. Para sustar a tramitação de um projeto que se atriute com disposição constitucional superveniente, definidora de competência, não há que indagar se a iniciativa de sua apresentação foi anterior ou posterior à vigência do texto maior, que impossibilita o seu prosseguimento. No particular, aliás, conquanto a referência seja simplesmente factual e *ad argumentandum*, verifica-se da sinopse de tramitação do projeto em exame que êle foi aprovado, na Câmara, a 30 de março de 1967, com flagrante marginalização do irremovível obstáculo constitucional já vigente.

O único critério de interpretação constitucional válido a se adotar, em hipóteses semelhantes que tenham ocorrido ou venham a ocorrer, como é, de resto, corriqueiro em tôda matéria de direito processual, é que não há — especialmente no processo legislativo — o instituto da perempção para evitar a arguição de inconstitucionalidade, fulminadora de qualquer proposição, e que não apenas pode mas *deve* ser suscitada em qualquer momento, com tôda força de seu impacto impeditivo. Sejam quais forem as razões altruísticas de inspiração dos projetos que tratem de *matéria financeira* que estejam em curso, desde que sua iniciativa não tenha sido do Presidente da República (e pouco importando que sua apresentação tenha sido de data anterior à vigência da Constituição), nenhum dêles poderá ter tramitação regular depois de 15 de março de 1967 porque o inciso 1 do art. 60 da Carta Magna não o permite.

Quanto à referência da consulta da Comissão de Finanças, dando a entender que a matéria de isenção, "atualmente, só pode ser objeto de *lei complementar* (§ 2.º do art. 20)", queremos, no entanto, deixar expresso um esclarecimento para que não se amplie demasiadamente a exegese daquele dispositivo constitucional, e ajude a fixar o seu entendimento mais adequado.

O preceito acima referido não diz respeito à competência normal de cada entidade de Direito Público Interno de autorizar ou conceder isenções sobre tributos (impostos, taxas ou contribuições de melhoria). Não se trata disso.

A Constituição vigente não alterou o sistema tradicional de poder a União *por lei ordinária*, isto é, por instrumento legislativo da mesma categoria do que cria qualquer tributo, exercer a faculdade de conceder isenções. O mesmo sucederá com os Estados em relação aos tributos estaduais e com os Municípios com os tributos municipais.

O § 2.º do art. 20 dispõe sobre matéria diversa. E, na espécie, representa, isto sim, uma inovação no campo do nosso direito constitucional tributário.

Até aqui a regra constitucional, de manso e pacífico entendimento na jurisprudência, apenas com pequenos matizes discrepantes no entendimento do regime tributário das empresas concessionárias de serviço público, era no sentido de que o poder de isentar devia ser privativo ou exclusivo do titular do poder de tributar. Assim, a União não podia estabelecer isenções no quadro dos tributos estaduais e municipais, ou vice-versa.

Agora, porém (e nisso não está nenhum sinal de aprovação nossa ao fenómeno do crescimento avassalador da União em detrimento de ideal federativo), o Governo federal quis prêmuniar-se com a faculdade, que até então

lhe era negada, de conceder isenções gerais (incluindo, portanto, além de impostos federais, os estaduais e municipais), desde que "seja para atender a relevante interesse social ou econômico nacional". E é esta a competência **nova** que o § 2.º do art. 20 lhe confere. Assim, sempre que entender "de relevante interesse social ou econômico nacional", a União poderá conceder isenções de impostos, ainda que se trate de impostos estaduais e municipais.

Não poderá fazê-lo, porém, por lei ordinária, e sim, necessariamente, por meio de **lei complementar**. Outra restrição que deve ser acentuada é que, mesmo assim, não poderá conceder isenção de **tributos** (expressão genérica que, também, compreende **taxas e contribuições**), mas somente de **impostos**.

Em se tratando, no entanto, de impostos, taxas ou contribuições federais — como seria o caso do projeto em aprêço —, a União poderá conceder isenção de seu pagamento, nos termos em que assim o entender, **por lei ordinária**, que, no entanto, por se tratar de **matéria financeira**, deverá ser, sempre, **ex vi** do inciso I do art. 60 da Constituição Federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Afirmada, destarte, a inconstitucionalidade do projeto em análise, fica, simultaneamente, nos termos cumpridamente desenvolvidos nos itens anteriores, respondida, salva melhor juízo, a consulta da Comissão de Finanças, que poderá assim, nos termos regimentais, propor o seu arquivamento, uma vez que a inconstitucionalidade superveniente não permite sua tramitação. É o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 19 de abril de 1967. — **Milton Campos**, Presidente — **Antônio Balbino**, Relator — **Aurélio Vianna** — **Antônio Carlos** — **Carlos Lindenberg** — **Josaphat Marinho** — **Wilson Gonçalves** — **Aloysio de Carvalho**.

2. Novamente foi ouvida a Comissão de Constituição e Justiça, por solicitação das Comissões de Projetos do Executivo e de Finanças <sup>(10)</sup>, em face do disposto no § 2.º do art. 20 da Constituição, quando da apreciação do Projeto de Lei da Câmara n.º 51/67 (n.º 2/B-67, na Casa de origem): <sup>(11)</sup>

#### PARECER N.º 345

##### Da Comissão de Constituição e Justiça

1. Através de mensagem regular, o Sr. Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 6 de março do corrente ano, projeto de lei concedendo a Usinas Siderúrgicas, cujo contrôle acionário é do Poder Público, isenção do imposto de importação, do imposto sobre produtos industrializados e da taxa de despacho aduaneiro para os seus equipamentos, maquinaria, sobressalentes e acessórios, ferramentas, material refratário e estruturas metálicas importados para sua instalação e montagem.

2. A matéria foi cumpridamente apreciada e aprovada na Câmara dos Deputados.

(10) Parecer n.º 348 da Comissão de Projetos do Executivo, Relator: Sr. Carlos Lindenberg; Parecer n.º 344 da Comissão de Finanças, Relator: Sr. Fernando Corrêa (publicados no D.C.N. (Seção II) de 31-5-67)

(11) Ementa do Projeto: "Concede isenção de tributos às Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS), à Companhia Siderúrgica Paulista (CONSIPA), à Companhia Ferro e Aço de Vitória, à Siderúrgica de Santa Catarina S.A. (SIDESC) e à Aço de Minas Gerais S.A. (AÇOMINAS)"

3. Chegando ao Senado e distribuída à Comissão de Finanças, entendeu este órgão técnico, por solicitação do seu ilustre Relator, Senador Fernando Corrêa, ouvir a Comissão de Constituição e Justiça "em face do disposto no parágrafo 2.º do artigo 20 da Constituição Federal".

4. O § 2.º do artigo 20 da Constituição está assim redigido:

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

5. O artigo sobremencionado diz respeito à competência atribuída à União, pela primeira vez, em nossa estrutura constitucional, de — **atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional** — conceder, por lei de sua iniciativa, isenção de impostos, além dos de sua competência, estaduais e municipais. Nestas circunstâncias, no entanto, a isenção terá de ser concedida por **lei complementar**.

6. Até então o nosso sistema constitucional não permitia, em hipótese alguma, que uma entidade de direito público interno pudesse interferir no quadro tributário da outra para decretar isenções. Cada uma — União, Estado ou Município — guardava a competência exclusiva de exercer a faculdade de **isenar** ou estabelecer imunidades fiscais, no quadro de sua própria competência de tributar.

A regra perdura. A União pode estabelecer as isenções que entender sobre qualquer dos tributos (impostos, taxas ou contribuições) que integram a sua competência; o Estado e o Município, cada um em relação aos tributos que lhe são, constitucionalmente, deferidos, podem fazer o mesmo. E tudo por meio de lei ordinária.

A União, porém, agora, ficou armada do poder excepcional de "Conceder isenções" de impostos estaduais e municipais.

É a competência que lhe confere o § 2.º do artigo 20 da Constituição.

E que deve ser entendida assim:

- a) é uma competência extraordinária que só poderá ser exercida por meio de lei complementar;
- b) é uma competência de caráter excepcional que deve ser fundamentada em "relevante interesse social ou econômico nacional";
- c) é uma competência que, pelas razões que a inspiram, não poderá ser exercida apenas quanto a impostos de uma entidade de direito público interno de determinado grau ou hierarquia e não o ser quanto aos de outra, isto é, não pode ser concedida a isenção quanto aos impostos estaduais e municipais, sem que a União o faça em relação aos seus próprios impostos;
- d) é uma competência que se limita aos "impostos" e não aos "tributos", isto é, não compreende as taxas nem as contribuições.

7. Na hipótese da consulta da dita Comissão de Finanças, não há — no entanto — razão para invocar o § 2.º do artigo 20 da Constituição Federal. No projeto em exame a União não está concedendo isenção de impostos estaduais ou municipais. O de que se cogita, aí, é de isenção de impostos e

taxas de seu próprio quadro tributário, definidos no inciso II do artigo 19, e nos incisos I e V do artigo 22 da Constituição vigente.

E quanto a estes, a regra constitucional é que o poder de tributar envolve o poder de isentar. E assim como competência de tributar se exercita através de lei ordinária, é intuitivo que a faculdade de isentar pode ser usada por norma legal da mesma categoria. Não há, no texto constitucional, qualquer dispositivo que se contraponha a tal entendimento. O Projeto de Lei da Câmara n.º 32, de 1967, resultante da mensagem do Executivo, está, pois, imune de contra-indicação de natureza constitucional e pode ter a sua tramitação regularmente processada, desde que, quanto ao seu mérito, a Comissão competente não encontre embaraços que lhe possam embargar a aprovação.

8. É como nos parece deva ser respondida a consulta formulada pela Comissão de Finanças, reiterando, aliás, interpretação já firmada, neste cenáculo, em questão semelhante, formulada por iniciativa do Senhor Senador Cladamir Millet, que aqui, também, tivemos a honra de relatar.

Sala das Comissões, em 17 de maio de 1967. — **Milton Campos**, Presidente — **Antônio Balbino**, Relator — **Wilson Gonçalves** — **Rui Palmeira** — **Aloysio de Carvalho** — **Eurico Rezende**."

Este Projeto suscitara, na Câmara, a mesma dúvida. Quando entrou na Ordem do Dia para votação, em discussão única, o Sr. Deputado Affonso Celso levantou a seguinte questão de ordem: (12)

"Senhor Presidente, levantarei questão de ordem que se me afigura de suma importância para as deliberações deste plenário. Ela se apresenta oportuna, ao ensejo da votação desse projeto de concessão de isenção de tributos.

Decidiu ontem a Comissão de Constituição e Justiça que toda lei que concede isenção de impostos é considerada lei complementar e, conseqüentemente, sujeita ao **quorum** da maioria absoluta.

Sr. Presidente, na verdade o § 2.º, do art. 20, da Carta Magna reza o seguinte:

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

Sr. Presidente, a Constituição, no capítulo próprio do processo legislativo, não prevê essa modalidade de lei, ou seja, a lei complementar. Ela faz referência a "leis complementares da Constituição". E, no artigo que acabo de citar, a referência é apenas a lei complementar.

Ao que sei, Sr. Presidente, o debate na Comissão de Constituição e Justiça se travou em torno de duas teses:

se a lei complementar, referida no parágrafo 2.º citado, diz respeito à cada projeto de isenção, ou a projeto de lei genérico, que regulamenta a matéria.

Ao que estou informado, Senhor Presidente, contrariando, ao que me parece, também o espírito dos que participaram da elaboração constitucional na

(12) D.C.N. (Seção I) de 14-4-67, pág. 1.330

Comissão Especial, a Comissão de Constituição e Justiça decidiu que a lei complementar em aprêço, citada no parágrafo 2.º a que me referi é sobre cada caso de per si, e não lei geral, regulamentadora das isenções de impostos federais, estaduais e municipais.

A prevalecer essa decisão, Senhor Presidente, estaremos aqui submetidos à exigência do **quorum** qualificado da maioria absoluta. Assim sendo, cria-se um problema grave, eis que esta Casa já decidiu em casos que tais da forma tradicional, isto é, pela maioria simples. Parece-me, portanto, Sr. Presidente, que, nessa oportunidade em que se vai votar mais uma isenção de impostos, deve esta questão ser definitivamente decidida.

A questão de ordem, Sr. Presidente, refere-se a matéria constitucional. Nem sei bem se, em face da decisão, ontem, da Comissão de Constituição e Justiça, poderá essa Presidência deliberar de plano sobre a matéria. Todavia, Senhor Presidente, quero ressaltar a sua relevância para os trabalhos desta Casa, a fim de que não incorramos naqueles mesmos erros que vimos criticando aqui, da elaboração legislativa feita pelo Governo passado. É preciso que decidamos certo, é preciso que decidamos nos termos da Constituição que, malgrado nossa opinião, rege o País e os nossos trabalhos.

**O Sr. Geraldo Guedes** — Desejava saber de V. Ex.ª se a tramitação desse projeto foi originada sob o regime da Constituição de 46 ou da Constituição vigente.

**O Sr. Affonso Celso** — Parece-me que, na questão em tela, não importa a origem do processo. O que importa é a votação do projeto, é a elaboração da lei, é a etapa final, do processamento do projeto, quando ele se vai tornar em lei.

**O Sr. Geraldo Guedes** — Mas a votação, V. Ex.ª me desculpe, está conectada com a tramitação. Pergunto isto porque talvez estejamos diante daquela hipótese em que se aplicam princípios de direito intertemporal. Estamos diante de uma situação de fato, sobre a qual me parece que incidem dois princípios constitucionais: o da Constituição de 1946, caso, evidentemente, a tramitação tenha sido ordenada, inicialmente, sob a sua proteção; e, agora o da Constituição de 1967, em vigor, quando vamos votar o projeto. Por isso é que me assiste a dúvida, que pedi ao espírito lúcido de V. Ex.ª me esclarecesse.

**O SR. AFFONSO CELSO** — Acho que a ponderação de V. Ex.ª não se aplica ao caso. Penso que, agora, ao decidirmos, aprovando ou não o projeto, no momento da votação, há de prevalecer a Constituição sob a qual nós votamos. Não podemos estar aqui tomando deliberação sob uma Constituição não mais vigente. De maneira que, quer me parecer, salvo melhor juízo, que não se aplica no caso o direito intertemporal a que V. Ex.ª se refere.

Sr. Presidente, é esta a questão de ordem que submeto à consideração de V. Ex.ª, a fim de que sejamos todos esclarecidos, possivelmente inclusive com as luzes dos doutos membros da Comissão de Constituição e Justiça sobre matéria de tanta importância para esta Casa."

Sobre a questão de ordem, falaram os Srs. Deputados Geraldo Freire, Dayl Almeida, Mata Machado e Arruda Câmara:

**O SR. GERALDO FREIRE** — Sr. Presidente e Srs. Deputados, o nobre Líder Affonso Celso está, em questão de ordem, submetendo à Mesa a matéria pertinente ao Parágrafo 2.º do Art. 20 da Constituição da República, visando, com isso, a impedir se vote na forma regimental comum, o Projeto n.º 1 da pauta de hoje.

Entretanto, *data venia* de S. Ex.ª, não lhe assiste razão alguma. Como sabemos perfeitamente, a boa regra de interpretação é aquela que nos impele a não examinarmos apenas o texto, porém o contexto da matéria. O parágrafo 2.º, evidentemente, por ser um parágrafo, não tem existência autônoma. Ele está vinculado essencialmente ao que dispõe o *caput* de seu artigo.

Então, Sr. Presidente, lê-se o seguinte:

**“Art. 20 — É vedado à União, Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

.....  
**III — criar imposto sobre:**

**a) o patrimônio, o renda ou os serviços uns dos outros”.**

Vem, então, Sr. Presidente, o § 1.º e diz o seguinte:

*“O disposto na letra a do número III é extensivo às autarquias, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou delas decorrentes; mas não se estende, porém, aos serviços públicos concedidos, cuja tratamento tributário é estabelecido pelo poder concedente, no que se refere aos tributos de sua competência, observado o disposto no parágrafo seguinte.”*

Está claro, a não poder mais, que o disposto no parágrafo seguinte deve ser observado, quando se trata de serviço público concedido, tão-só e exclusivamente. Não há generalidade alguma, Sr. Presidente.

Então, vem o § 2.º e diz:

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

Digamos, Sr. Presidente, que determinado município conceda um serviço público. Ele não está impedido, no caso, de criar imposto sobre esse serviço público. A União não poderia, evidentemente, decretar a extinção deste imposto ou a isenção dele, porque isto estaria na esfera da competência municipal ou da competência estadual, conforme o caso. Vem, entretanto, o § 2.º, e estabelece, como exceção, que, nesses casos — e aqui está uma medida acautelatória de alta relevância — e só mediante lei complementar, pode a União, no seu poder soberano, criar essas isenções, que se aplicam, entretanto, apenas, para o caso previsto. Sabe muito bem V. Ex.ª, Sr. Presidente, que, em se tratando de exceção, não podemos dar nenhuma interpretação por extensão, analogia ou paridade. Aliás, não é novidade, na Constituição de 1967. Já a Carta Magna de 1946 tinha dispositivo muito semelhante; o art. 31 refere-se, também, aos atos vedados à União, aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. E, no parágrafo único diz o seguinte:

“Os serviços Públicos concedidos, não gozam de isenção tributária, salvo quando estabelecida pelo poder competente ou quando a União a instituir, em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interesse comum.”

Sr. Presidente, constatadas algumas diferenças de palavras, vê-se que o núcleo da questão é exatamente o mesmo. A União, como poder superior na hierarquia de legislação estatal, pode conceder essas isenções, quando se trata de interesse comum, nos termos da Constituição de 1946; ou interesse nacional, o que equivale à mesma coisa, nos termos da Constituição de 1967.

Por conseguinte, Sr. Presidente e Srs. Deputados, *data venia* de quem pensa o contrário, a questão é de clareza meridiana, absolutamente cristalina. A União poderá conceder isenções, quando se trate de serviços públicos concedidos e quando em jogo o interesse nacional, tão-só, e exclusivamente, porém, Sr. Presidente, mediante lei complementar e com relação àquilo que está disposto no § 1.º do Art. 20. Evidentemente, se se quisesse generalizar essa medida, ela não viria num parágrafo, principalmente num parágrafo, cujo artigo cuida exclusivamente de uma situação.

Por isso, Sr. Presidente, estou aqui para, contrariando a questão de ordem do nobre Líder Affonso Celso, esperar que V. Ex.ª dê tramitação à matéria, nos termos regimentais.

**O SR. DAYL ALMEIDA** — Senhor Presidente e Senhores Deputados, preliminarmente, nesta questão de ordem, quero chamar a atenção da Casa para a necessidade de esclarecermos, de início, se a referência do parágrafo 2.º do Art. 20 da Constituição em vigor à lei complementar pode ser tomada na mesma acepção com que o mesmo texto constitucional se refere a leis complementares a esta Constituição, *in verbis*.

Quer-me parecer, salvo melhor juízo, que somente as leis complementares à Constituição, regulamentando textos dela, não auto-executáveis, é que exigem *quorum* e rito especiais. Para as leis chamadas simplesmente de complementares, a que se refere o já citado parágrafo 2.º do art. 20, a meu ver, não há a decorrente necessidade de rito e *quorum* específicos, qualificados.

Outra matéria a ser dirimida pela Mesa encerra problema de direito intertemporal. O projeto em causa ingressou nesta Casa sob o rito de outra Constituição, a de saudosa memória, promulgada em 1946. Mas, parece-me, *data vênia*, o processamento do projeto n.º 2-A, de 1967, deve obedecer ao previsto na Constituição sob cujo signo êle nasceu.

Finalmente, Senhor Presidente, quero ponderar que a Comissão de Constituição e Justiça, em reunião ontem realizada, não decidiu a matéria *in generi*. Atingiu com sua decisão tão-sómente dois processos a ela submetidos, ambos referentes a isenção de impostos, aguardando reunião plenária próxima vindoura, para, então, discutir-se e deliberar-se sobre a necessidade ou não de uma lei complementar genérica, para cuja confecção colaborem

todos os seus integrantes, ou um grupo dêles, por ela — Comissão — designado.

Assim sendo, Senhor Presidente, quero crer que a questão de ordem, muito oportuna, levantada pelo nobre Deputado Affonso Celso, a quem rendo minhas modestas homenagens, não é de ser resolvida favoravelmente à tese levantada por Sua Excelência em relação ao processo em causa.

**O SR. MATA MACHADO** — Senhor Presidente, mais para colaborar com Vossa Excelência e com o plenário, toma a palavra a fim de esclarecer, se possível, o aspecto teórico do problema.

Pela primeira vez no Direito Constitucional brasileiro se menciona a categoria de lei complementar. É certo que sempre existiram leis complementares.

Basta que a Constituição determine a efetividade de qualquer dispositivo seu como dependente de lei, para que essa lei seja teoricamente complementar ou, como dizem alguns autores, orgânica.

Assim, por exemplo, quando a Constituição de 46 determinava que o Congresso Nacional votasse uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação, essa Lei de Diretrizes e Bases seria, como foi, uma Lei Orgânica, ou complementar. De outro lado quando se assegurava também, na Constituição de 46, o direito de greve, cujo exercício a lei regularia, essa lei mencionada no próprio texto da Constituição é lei complementar ou, se quiserem, lei orgânica.

Pela primeira vez no Direito Constitucional do Brasil, se não estou enganado, é mencionada a lei complementar, isto é, aquilo que pertencia antes à teoria do Direito Constitucional agora se inclui como norma, na Constituição de 67. É o que os Srs. Deputados poderão verificar pelo art. 49:

“O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I — emendas à Constituição;
- II — leis complementares da Constituição;
- III — leis ordinárias;
- IV — leis delegadas;
- V — decretos-leis;
- VI — decretos-legislativos;
- VII — resoluções.”

Há, aqui, além do mais, o estabelecimento de certa hierarquia nas fontes legislativas. A fonte principalmente é seguida: vêm as emendas à Constituição, que, incorporadas ao texto, Constituição passam a ser. Depois, as leis complementares; em seguida, as leis ordinárias e daí por diante.

Quando se fala de **quorum** necessário para votação das leis complementares (art. 53), ali está de novo: “As leis complementares da Constituição serão votadas por maioria absoluta dos membros”, etc.

Ora, Sr. Presidente, o que há, a meu ver, no § 2.º do art. 20, é uma impropriedade de linguagem, impropriedade que não é — todos sabem — a única da Constituição. Aliás, para amenizar um pouco a exposição teórica, eu gostaria de lembrar à Casa que no parágrafo anterior existe uma expres-

são "mas... porém"; só faltaram "todavia, contudo". Vejam Vossas Excelências: "mas não se estende porém..." — "mas... porém." A Constituição está cheia de impropriedades e tem de ser emendada. Não é possível continuar-se o processo legislativo brasileiro, não é possível continuar-se a administração brasileira, não é possível continuar-se a aplicar o direito brasileiro sem reforma dêsse estatuto.

**O Sr. Affonso Celso** — É impraticável.

**O SR. MATA MACHADO** — É impraticável, diz bem V. Ex.<sup>a</sup>.

De modo, Sr. Presidente, que quando, no § 2.<sup>o</sup>, se fala em lei complementar, evidentemente, não se trata de lei complementar no sentido técnico da palavra. Lei complementar é só aquela que decorre de uma exigência da própria Constituição. Lei complementar é lei complementar da Constituição.

O que está no art. 49 parece-me enfático. Numa emenda se poderia perfeitamente colocar, como segunda etapa ou terceira espécie de fonte hierárquica das leis, a lei complementar simplesmente.

Portanto, lamento discordar do meu nobre Líder e a meu ver, a votação do projeto em causa se deve fazer pelo método ordinário; isto é, vai-se votar lei ordinária e não lei complementar, que esta só o é se o fôr da Constituição.

**O Sr. Affonso Celso** — V. Ex.<sup>a</sup> não está discordando. Eu apenas expus a questão de ordem, pretendendo uma decisão a respeito, em face da deliberação da Comissão de Constituição e Justiça.

**O SR. MATA MACHADO** — O aparte de V. Ex.<sup>a</sup> não só me honra, como me tranqüiliza.

Era o que tinha a dizer.

**O SR. ARRUDA CÂMARA** — Sr. Presidente, Srs. Deputados, venho trazer à Casa alguns esclarecimentos sobre os debates travados na Comissão de Constituição e Justiça, relativos à matéria em lide.

Em primeiro lugar, não posso concordar com a afirmação feita há pouco pelo brilhante orador que me precedeu, de que a Constituição está cheia de erros. É possível que se encontre um **mas... porém**, algum cacófato que tenham escapado à redação final feita às pressas, mas, dizer que a Constituição tôda está cheia de erro, é uma hipérbole. Tôdas as leis, mesmo leis ordinárias, vêm muitas vezes a êste Plenário com erros.

Eu, por exemplo, tive de corrigir, na redação final a ser votada e autorizada pelo Presidente do Congresso, lei sobre a promoção **post mortem**, que dizia:

"serão promovidos **post mortem** os oficiais que morrerem e contar o tempo até as primeiras promoções que houver depois da morte." Em primeiro lugar, os vivos, diria o Conselheiro Acácio, não podem ter promoção **post mortem**.

Em segundo lugar, a personalidade termina com a morte. Não é possível, portanto, se conte tempo depois da morte. Então o Presidente do Congresso pediu-me emendar o artigo e eu sugeri a seguinte redação:

"Serão promovidos **post mortem** os oficiais que, na data do falecimento, faziam jus à promoção por antiguidade ou merecimento."

Apenas isto. De maneira que não é de admirar que nesta Constituição, votada que foi em tão poucas horas, de dia e de noite, haja escapado algum erro ou alguma incongruência.

Mas, Sr. Presidente, em face do Art. 20, parágrafo 2.º, surgiu na Comissão uma controvérsia, não sôbre se era preciso lei complementar para votar e conceder isenções. Isso a mim me pareceu e parece ponto pacífico na Comissão de Constituição e Justiça. A controvérsia era sôbre o seguinte: se bastava uma lei complementar geral, regulando tôda a matéria de concessão das isenções ou se era preciso que em cada caso houvesse uma lei complementar. Filiei-me à segunda corrente, porque o pensamento do Govêrno, ao mandar o projeto, bem assim o da Comissão e o do plenário, ao votarem a Constituição, foi o de restringir as concessões de isenção, portanto, submetendo-as a uma tramitação mais difícil, qual o do **quorum** classificado para as leis complementares.

Que diz o dispositivo?

“A União, mediante lei complementar, atendendo a relevante interêsse social ou econômico nacional, poderá conceder isenção de impostos federais, estaduais e municipais.”

Ora, se a União não pode conceder isenções no próprio âmbito federal, sem ser em lei complementar, é claro que, por iniciativa de um simples Deputado, não se pode conceder essa isenção. Procedese aí por dedução do maior para o menor. Se se pode conceder o maior, se se pode realizar o maior, pode-se realizar o menor. Mas, se não se pode realizar o menor, não se pode realizar o maior. O menor seria que a União concedesse essas isenções, como vinha fazendo, através de leis ordinárias. Não se pode. Portanto, não pode o maior, o mais grave, que é conceder isenção através de um projeto de um simples Deputado, por meio de lei ordinária.

Se se dissesse no parágrafo, apenas de impostos estaduais e municipais, ainda o nobre Líder da Maioria poderia ter razão. Mas a União se autolimitou na concessão dos próprios impostos federais. Exigiu uma lei complementar.

Quis fazer uma lei complementar da Constituição, no sentido estrito, ou pelo menos, no sentido lato. A mim se afigura que foi no sentido lato, submetendo a concessão das isenções, ou de cada isenção, ao regime adotado para as leis complementares, isto é, ao **quorum** qualificado de maioria absoluta, estabelecido no artigo 53 da mesma Carta Magna.

Um segundo argumento é o seguinte: em nenhuma outra parte a Constituição se refere à concessão das isenções. De modo que o dispositivo, longe de se prender ao dispositivo anterior ou aos dispositivos anteriores, regula genérica e universalmente a concessão da isenção. Prova é que não o regulou em outro texto, nem disse: “as isenções ou a falta de tributação constante do parágrafo anterior.” Disse: “A União, mediante lei complementar, atendendo a relevante interêsse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais.” Quer dizer, o próprio Govêrno se autolimitou, se auto-sujeitou a uma deliberação de maioria absoluta, isto é, aquela que rege a confecção das leis complementares para conceder isenções.

Qual a razão histórica disto? Era a pleora de isenções que se pretendia conceder e que se concedera a mancheias, a rôdo, em grosso, a granel. Então, que quis o Governo? Que quis o Congresso Constituinte? Dificultar a concessão dessas isenções, sejam federais, sejam estaduais ou sejam municipais, submetendo-as a um sistema mais difícil de votação, qual a do **quorum** qualificado da lei complementar, isto é, maioria absoluta em cada uma das Casas.

Esta a razão histórica do dispositivo, nem seria outro o motivo. Se verificarem os nossos ilustres colegas que se reportaram ao dispositivo anterior, encontrarão sobretudo no n.º III que "é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar imposto sobre o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros." "Os serviços uns dos outros", attem bem, a egrégia Câmara e a nobre Mesa, para isto. O dispositivo referido no parágrafo 1.º: "O disposto na letra a do n.º III é extensivo às autarquias, no que se refere ao patrimônio etc. etc." Isto significa que o dispositivo citado é específico, nêle se proibe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar tributos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros. Não se refere, portanto, à "isenção".

Uma coisa é criar tributos sobre o patrimônio, a renda, templos de qualquer culto, a renda ou os serviços de partidos políticos, o livro, os jornais etc. e outra coisa é conceder isenção de tributos já existentes. Não há como confundir.

O nobre Deputado Geraldo Freire, cujas lições admiráveis de mestre nos habituamos a acatar, a ponto de ser chamado pelo Sr. Nelson Carneiro, nas suas divagações divorcistas ou turísticas, de "cônego civil da UDN", não tem razão. Não há conexão entre os dois dispositivos. Um é específico:

"É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar imposto sobre o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros."

Vem agora o dispositivo do parágrafo 2.º, e não faz alusão alguma ao parágrafo 1.º, nem aos dispositivos anteriores. Não diz que será concedida isenção, nessa criação de serviços, à autarquias ou empresas concessionárias.

Que diz? Diz genericamente que a União, mediante lei complementar, atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais.

Uma coisa deve observar, portanto, o nobre Líder do Governo: não tributar, não criar imposto sobre serviços mútuos da União, Estados e Municípios, é uma coisa; outra é conceder isenção de impostos federais, estaduais e municipais já existentes. São duas questões **toto caelo** diferentes. Devo acrescentar que, em dois projetos julgados ontem na Comissão de Justiça, embora um dêles já votado na Câmara e no Senado, de lá trazendo apenas uma emenda restritiva e outro já tendo obtido parecer favorável daquele órgão técnico, se exigiu a votação à Lei Complementar.

Ontem, na Comissão, ficou estabelecido que a votação desses projetos obedeceria à tramitação, isto é à votação à qual estão sujeitas as leis complementares. De agora em diante, resolvida a questão posterior, para a qual foi designada uma subcomissão, isto é, se é bastante uma lei complementar geral ou se é preciso uma lei complementar em cada caso então se poderá tomar

outro rumo. Mas, mesmo se a Comissão deliberar que uma Lei Complementar Geral basta, até que seja votada essa lei genérica, em cada caso específico e individual, temos de seguir — ao menos decidiu isto a Comissão de Constituição e Justiça — a votação obedientes ao **quorum** da lei complementar. Pouco importa que se diga, aqui, se é Lei Complementar da Constituição ou não. Mas é Lei Complementar. Se não o for da Constituição está sujeita ao rito da lei complementar da Constituição.

Eram estes, Srs. Deputados, os esclarecimentos que desejava trazer. E, de acôrdo com esta doutrina, para nós a votação do projeto em tela tem de ser submetida ao **quorum** e à tramitação das leis complementares."

A questão de ordem foi assim decidida pelo Sr. Presidente (José Bonifácio):

A Mesa vai decidir a questão de ordem. Antes de fazê-lo, no entanto, quero acentuar que as duas empresas mencionadas no projeto, a USIMINAS e a COSIPA, são empresas de economia mista, vale dizer, o poder público é proprietário da maioria das ações.

Parece-me — e assim decido — que a razão está com o Sr. Deputado Geraldo Freire e com aqueles que o seguiram.

A Comissão de Constituição e Justiça, ontem, segundo informações prestadas pelos Srs. Deputados Affonso Celso e Arruda Câmara, no caso de isenção, entendeu que era de se aplicar, de maneira genérica, o disposto no parágrafo 2.º do Art. 20, da Constituição Federal. Demonstrou, assim, estar atenta a essas questões. Examinou os casos que lhe foram submetidos e emitiu sua opinião; não lhe passou, portanto, despercebida a circunstância do que dispõe o parágrafo 2.º do mencionado artigo, ou seja, que no caso de isenções deve ser o assunto resolvido por via da lei complementar.

Em consequência, a votação deve ser feita mediante o **quorum** qualificado. Ora, a Comissão de Justiça, tão atenta que ressaltou essa circunstância nos projetos aqui mencionados não o fez com relação ao projeto ora em discussão, porque a seu parecer está concebido nos seguintes termos:

"A Comissão de Constituição e Justiça em reuniões realizadas em 4 e 5 de abril de 1967, opinou, unânimemente, pela constitucionalidade do Projeto n.º 2-67, e rejeição das emendas de plenário, nos termos do parecer do Relator";

Se ela, neste parecer, não ressaltou a circunstância — o que ocorreu nos demais — de que se havia de aplicar aqui o parágrafo 2.º, é que entendeu, no caso específico que discutimos, que não seria absolutamente necessário o **quorum** qualificado para decisão do projeto.

Assim, prossigo a votação, decidindo, portanto, que sobre o assunto não incide as restrições do parágrafo 2.º, do art. 20 da Constituição Federal."

O Sr. Deputado Arruda Câmara recorreu da decisão da Presidência para a Comissão de Constituição e Justiça, "considerando a necessidade de que se estabeleça jurisprudência uniforme a respeito da matéria, para que mais tarde determinadas leis não sejam acoimadas de ilegais, injurídicas e inconstitucionais"

O Sr. Presidente (José Bonifácio) deferiu o recurso, acentuando, entretanto, que não havia efeito suspensivo.

Destarte, o Projeto foi votado, na mesma sessão, com o rito de lei ordinária, sendo aprovado e enviado à redação final.

No encaminhamento da votação, o Sr. Deputado João Herculino deixou fixada a sua "posição contrária a que todo e qualquer pedido de isenção venha a transformar-se em lei complementar da Constituição", por considerar tal procedimento "uma aberração e a negação da própria definição de lei complementar".

3. É interessante notar a divergência existente entre os Pareceres das Comissões de Constituição e Justiça na Câmara e no Senado.

Um exemplo é constatado na tramitação do Projeto de Lei Complementar n.º 50-68, do Poder Executivo (13). A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara opinou, unânime, pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto e da emenda de Plenário ao mesmo oferecida, nos termos do parecer do Relator. O Relator, Sr. Deputado Arruda Câmara, ao emitir parecer favorável, acentuara: "O projeto se harmoniza com o art. 20 § 2.º da Lei Básica e com os demais textos constitucionais". (14)

Colocado o Projeto em votação, na Câmara dos Deputados, o Sr. Paulo Macarini levantou questão de ordem, indagando se a Mesa não teria de submeter à votação simbólica, inicialmente, a emenda, para depois, então, submeter a votos o projeto. Em resposta, o Sr. Presidente (Matheus Schmidt) decidiu: "Ocorre que a emenda também envolve matéria de isenção e, conseqüentemente, tem de obedecer ao mesmo rito de votação do projeto, como lei complementar" (15). A emenda foi aprovada por 252 votos "sim", não havendo votos contrários ou abstenções. O mesmo resultado obteve a votação do projeto. (16)

Aprovada a redação final (17), o projeto foi remetido ao Senado onde tomou o n.º 97-68, como Projeto de Lei complementar, (18), recebendo Parecer favorável da Comissão de Finanças (19).

Ao ser anunciada a discussão em turno único do Projeto, o Sr. Senador Petrônio Portello apresentou o requerimento n.º 925-68, solicitando adiamento da discussão o fim de que sobre a matéria fôsse ouvida a Comissão de Constituição e Justiça. (20) Encaminhando a votação do requerimento, assim se expressou o Sr. Senador Aloysio de Carvalho (21):

"Sr. Presidente, o presente requerimento está plenamente justificado, verificando-se os antecedentes de matéria semelhante na Comissão de Constituição e Justiça.

Não se trata de um projeto de lei complementar. A Constituição só exige a categoria de lei complementar para as proposições através das quais a União conceda isenção de impostos gerais federais, estaduais, municipais.

Ele está aqui, concedendo isenção de imposto individual, a determinada empresa ou para determinado fim, especificado.

(13) "Concede isenção do imposto de importação para equipamentos de produção cinematográfica" — Mensagem n.º 320/68, D.C.N. (Seção I) de 29-5-68, pág. 2.857.

(14) D.C.N. (Seção I) de 18-6-68, pág. 3.480

(15) D.C.N. (Seção I) de 28-6-68 — Suplemento — pág. 21

(16) D.C.N. (Seção I) de 28-6-68 — Suplemento — págs. 21 a 23

(17) D.C.N. (Seção I) de 28-6-68 — Suplemento — pág. 28

(18) D.C.N. (Seção II) de 4-7-68, pág. 2.257

(19) Parecer n.º 601/68 da Comissão de Finanças, Relator: Sr. José Ermírio, D.C.N. (Seção II) de 18-7-68, pág. 2.470

(20) D.C.N. (Seção II) de 8-8-68, pág. 1.743 (impresso no Senado)

(21) D.C.N. (Seção II) de 8-8-68, pág. 1.744 (impresso no Senado)

A Comissão de Constituição e Justiça já teve oportunidade de se manifestar, mais de uma vez, sobre esta questão, tendo prioridade, até nestes pronunciamentos, um Parecer do nobre representante da Bahia, Senador Antônio Balbino, além do mais, Professor de Ciência das Finanças.

De modo que o Senado precisa uniformizar o seu pronunciamento, relativamente a matérias desta natureza.

Não compreendo como o Governo da República, interessado em conceder a isenção, dê a seu projeto o título de "lei complementar", dificultando a sua tramitação no Congresso e, principalmente, a sua votação, uma vez que a Constituição exige *quorum* qualificado para votação das leis complementares.

Pessoalmente, tenho pronunciamento feito na Comissão de Constituição e Justiça, chamando a atenção do Senado para a circunstância muito importante de só se revestirem da qualidade de lei complementar, aquelas leis que estejam assim declaradas na Constituição. A Constituição atual modificou o sistema da Constituição de 1946. Enquanto esta não se referia vez alguma à expressão "lei complementar", permitindo, portanto, que o seu intérprete estabelecesse uma exegese construtiva, buscando, pela natureza dos assuntos, aquelas matérias que seriam de lei complementar, a Constituição de 1967 declara, várias vezes, esparsamente, no seu texto, qual a matéria que deve ser objeto de lei complementar. De outras vezes se refere a lei ordinária, algumas vezes se refere a lei federal. Enfim, lei complementar é somente aquela assim declarada pela Constituição. E, entre estas declaradas pela Constituição, não está a lei que concede isenção particular, isenção individual; está a lei, através da qual a União entra até na esfera da autonomia estadual para conceder isenções estaduais, uma vez que tais isenções estão declaradas na disposição constitucional sejam de interesse nacional.

Está-se vendo, portanto, que somente para tais casos é que a lei se pode dizer "lei complementar". De modo que dou meu aplauso ao honrado Senador Petrônio Portella, Vice-Líder do Governo nesta Casa, sempre, atento aos pronunciamentos do Senado, dentro da verdadeira interpretação constitucional, pelo seu oportuno requerimento."

O requerimento foi aprovado, sendo, conseqüentemente, remetido o Projeto à Comissão de Constituição e Justiça que assim se pronunciou: (22)

#### PARECER, N.º 642, DE 1968

**da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 97, de 1968 (N.º 50-B/68, na Câmara), que concede isenção de imposto de importação para equipamentos de produção cinematográfica.**

**Relator: Sr. Bezerra Neto**

Com fundamento no artigo 54, parágrafos 1.º e 2.º, combinado com o § 2.º do artigo 20 da Constituição, o Sr. Presidente da República enviou,

(22) B.C.N. (Seção II) de 15-8-68, pág. 1.945 (Impresso no Senado)

com mensagem, o presente projeto de lei complementar, pelo qual se concede, pelo prazo de trinta e seis meses, isenção do imposto de importação incidente sobre equipamentos e materiais para instalação, ampliação e renovação de estúdios e laboratórios cinematográficos, bem como equipamentos de produção, com os respectivos acessórios sobressalentes e ferramentas, destinados às indústrias de fabricação de filmes virgens, para todos os fins, e para a produção de matérias-primas básicas indispensáveis à fabricação de filmes virgens.

Nos artigos segundo e terceiro o Projeto inclui normas para o controle administrativo ao favor concedido, não concedendo a isenção se houver similar nacional, e que a aplicação do benefício deverá obedecer a normas específicas inclusive as relativas ao poder de restrição conferido por lei ao Executivo, exigida a apresentação de projeto aprovado pelo órgão federal a que estiver, técnica e normativamente, subordinada a atividade pleiteante.

As isenções propostas já constavam da Lei n.º 4.622, de 3 de abril de 1965, com uma projeção do Decreto-Lei n.º 43, de 18 de novembro de 1966, que estabelecera as finalidades do Instituto Nacional do Cinema, mas sua vigência já se esgotou. Abre-se um novo período, sendo que os referidos favores abrangem os equipamentos e acessórios destinados à instalação, ampliação e à renovação de estúdios cinematográficos.

O projeto logrou transitar com aprovação unânime nas Comissões Técnicas e plenário da Câmara dos Deputados.

Pronuncia-se a Comissão de Constituição e Justiça pela constitucionalidade do projeto, e, assim, pela sua aprovação, **como projeto de lei ordinária.**

Sala das Comissões, em 13 de agosto de 1968. — **Milton Campos**, Presidente. — **Bezerra Neto**, Relator. — **Aloysio de Carvalho** — **Carlos Lindenberg** — **Arnan de Mello** — **Nogueira da Gama** — **Petrônio Portella**."

O Sr. Presidente (Gilberto Marinho) pôs em discussão o Parecer da Comissão de Constituição, quanto à preliminar de ser a matéria, ou não, lei complementar. Aprovado o Parecer, o Projeto passou a ter o rito de lei ordinária, não exigindo quorum qualificado. (23)

A matéria foi aprovada, no Senado, por 33 votos contra um, indo à sanção. Transformou-se na Lei n.º 5.489/68. (24)

4. Outro projeto suscitou dúvidas sobre sua conceituação. Foi o Projeto de Lei Complementar n.º 46/68, do Poder Executivo, que "concede estímulos fiscais à indústria de fabricação de empilhadeiras e dá outras providências". (25)

Ao Projeto, na Câmara, foi apresentada uma emenda (26), em Plenário. A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião de sua turma "B", realizada em 23-5-68, opinou

(23) D.C.N. (Seção II) de 15-8-68, pág. 1.946 (Impresso no Senado)

(24) D.O. 2-9-68, pág. 7.809

(25) Mensagem n.º 285/68 do Poder Executivo — publicada no D.C.N. (Seção I) de 16-5-68, pág. 2.520

(26) D.C.N. (Seção I) de 23-5-68, pág. 2.715

unânimemente pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto, e da emenda nos termos do Parecer do Relator, Sr. Arruda Câmara, que frisara, em seu Parecer, obedecer a matéria "aos ditames do art. 20 § 2.º da Lei Maior" (...) devendo seguir a tramitação das leis complementares. (27) A Comissão de Finanças apresentou substitutivo ao Projeto, que foi votado, de acordo com o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça nos termos do art. 53 da Constituição, que trata das leis complementares. O substitutivo foi aprovado por 241 votos, sem que houvesse votos contrários ou abstenções. (28) Aprovada a redação final, o Projeto de Lei Complementar 46-68 foi remetida ao Senado (29), onde tomou o n.º 82/68 (Projeto de Lei Complementar) (30), recebendo parecer favorável da Comissão de Finanças. (31)

O Projeto teve sua discussão adiada, na sessão de 27 de junho, a fim de ser apreciado o 7 de agosto, a requerimento do Sr. Senador Daniel Krieger (32), Entretanto, tendo sido convocado extraordinariamente o Congresso (33), o prazo de sua tramitação se esgotava a 29 de julho, razão pela qual foi incluído na Ordem do Dia da sessão de 16 de julho. (34)

Em questão de ordem, usou da palavra o Sr. Senador Aloysio de Carvalho que assim se expressou:

"Sr. Presidente, o Poder Executivo, ao remeter este Projeto de Lei, intitulou-o de lei complementar, o que vale dizer que terá de ser votado neste momento no Senado, observado o **quorum** constitucional.

Embora na sua mensagem o Governo houvesse citado o § 2.º do art. 20 da Constituição, em que se declara que o Governo Federal pode conceder isenções federais, estaduais e municipais, mediante lei complementar, tenho dúvidas, pelo texto do projeto, de que se trate de uma isenção tão ampla e, portanto, de uma lei complementar. A Comissão de Justiça, sendo relator o Senador Antônio Balbino, teve a oportunidade de firmar um critério a esse respeito.

Poderia pedir audiência da Comissão de Justiça, mas tenho escrúpulos de fazê-lo, uma vez que o prazo se encerra no fim deste mês, quando poderá ocorrer falta de **quorum** especial para a votação, ficando prejudicado o substitutivo da Câmara dos Deputados. Poderia meu requerimento parecer uma simples medida protelatória, o que não está nas minhas intenções.

Faço esta ressalva e declaro que não estou suficientemente esclarecido, pelos dados fornecidos, não tendo havido audiência da Comissão de Constituição e Justiça, desta Casa, sobre a natureza de lei complementar desse projeto."

A este propósito também usou da palavra o Sr. Senador Edmundo Levi, nos seguintes termos:

(27) D.C.N. (Seção I) de 31-5-68 — Suplemento — pág. 3

(28) D.C.N. (Seção I) de 12-6-68, pág. 3.365

(29) D.C.N. (Seção I) de 13-6-68, pág. 3.422

(30) D.C.N. (Seção II) de 15-6-68, pág. 2.030

(31) Parecer n.º 540/68 — Relator: Sr. Senador José Ermirio (D.C.N. (Seção II) de 21-6-68, pág. 2.145)

(32) D.C.N. (Seção II) de 28-6-68, pág. 726 (impresso no Senado)

(33) O § 4.º do art. 54 da Constituição de 67 determina: "Os prazos fixados neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional". O art. 54 trata dos prazos solicitados pelo Presidente da República para apreciação de Projetos de sua iniciativa.

(34) D.C.N. (Seção II) de 17-7-68, pág. 1.400 (impresso no Senado)

"Sr. Presidente, também assaltou-me a dúvida que motivou o pronunciamento do eminente Senador Aloysio de Carvalho.

O art. 20 da Constituição em seu § 2.º determina que:

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

Tem-se a idéia de que não se trata realmente de isenções minudenciais, específicas, mas lei geral que pretende estabelecer isenções não só no âmbito federal, como estadual e municipal.

Parece-me que, realmente, um Projeto como este mereceria um estudo demorado, acurado da Comissão de Constituição e Justiça, para saber se realmente leis casuísticas ou leis específicas, para conceder isenções a determinados artigos de importação, devem ser consideradas complementar ou lei ordinária como qualquer outra.

O caso de lei complementar, pois, o é quando se trata de isenção de um modo geral, disciplinadora de uma isenção global e não apenas para determinados casos.

Não fôra a exigüidade do prazo, estaria eu de pleno acôrdo com o nobre Senador Aloysio de Carvalho quanto à necessidade de requerer a ida do projeto à Comissão de Constituição e Justiça para que ela se pronuncie, a fim de que amanhã não estejamos reincidindo na prática de uma votação que me parece não muito acertada."

O Sr. Senador Aloysio de Carvalho, com o esclarecimento da Presidência de que o prazo de tramitação do Projeto só se esgotava a 29 de julho, e contando com o apoio do Sr. Senador Edmundo Levi, solicitou audiência da Comissão de Constituição e Justiça "para que decida se realmente uma isenção específica pode ser incluída no tipo de lei complementar a que se refere o § 2.º do art. 20 da Constituição." (35)

Aprovado o Requerimento, o Projeto foi enviado à Comissão de Constituição e Justiça. Entretanto, o matéria não chegou a ser apreciada, em virtude de ter sido esgotado o prazo.

Na sessão de 16 de agosto, o Sr. Presidente (Pedro Ludovico) anunciou: (36)

"Esta Presidência comunica que o Projeto de Lei da Câmara n.º 82/68, que concede estímulos fiscais à indústria de fabricação de empilhadeiras, deixou de ser apreciado pelo Senado Federal no prazo estabelecido no art. 54 da Constituição Federal.

Sendo assim, a Presidência, seguindo a orientação firmada (37) anteriormente, pela Comissão de Constituição e Justiça, encaminhará à sanção o texto recebido da Câmara dos Deputados."

(35) Requerimento n.º 873/68, D.C.N. (Seção II) de 17-7-68, pág. 1.401 (Impresso no Senado)

(36) D.C.N. (Seção II) de 17-8-68, pág. 1.969 (Impresso no Senado)

(37) Vide "Processo Legislativo: Decurso de prazo para deliberação sobre projeto de lei de iniciativa do Presidente da República (art. 54 e §§ da Constituição de 1967)" — in "Revista de Informação Legislativa" n.º 19

Apenas a título ilustrativo, esclarecemos que o Presidente da República negou sanção ao Projeto, por considerá-lo contrário ao interesse público <sup>(38)</sup>, sendo o veto total mantido pelo Congresso Nacional. <sup>(39)</sup>

5. Com a Mensagem n.º 548/67, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que "dispõe sobre os "cofres de carga" e altera o art. 9.º do Decreto-Lei n.º 83, de 26 de dezembro de 1966, que dispõe sobre a cobrança de taxas portuárias."

<sup>(40)</sup> O Projeto recebeu o n.º 648-67 e teve o seguinte Parecer da Comissão de Constituição e Justiça: <sup>(41)</sup> "A Comissão, em reunião de sua turma "A", realizada em 11-10-67, opinou, contra o voto do Sr. Murilo Badaró, pela constitucionalidade e juridicidade, com emenda, do Projeto n.º 648/67, **devendo ser adotada a tramitação das leis complementares**, nos termos do Parecer do Relator". (grifo nosso) O Relator, Sr. Deputado Arruda Câmara, declara em seu Parecer: "...Assim, o Projeto se nos afigura constitucional, naquilo que entende como impostos, excluídas as taxas. De acordo com o citado art. 20 § 2.º da Lei Fundamental, deve a medida seguir a tramitação das Leis Complementares, pois envolve concessão de isenções".

A emenda da Comissão dispunha: "Acrescente-se ao art. 1.º **in fine**: "excluídas as taxas". A matéria recebeu pareceres favoráveis das Comissões de Transportes, Comunicações e Obras Públicas e de Economia.

Em virtude da decisão da Comissão de Constituição e Justiça, a votação do Projeto e da Emenda seguiu o rito estabelecido no art. 53 da Constituição (leis complementares). Foram aprovados por 296 votos, não havendo votos contrários nem abstenções. <sup>(42)</sup>

Aprovada a redação final, o Projeto foi remetido ao Senado. <sup>(43)</sup>

No Senado, o projeto recebeu o n.º 127-67, merecendo parecer favorável da Comissão de Projetos do Executivo <sup>(44)</sup> com uma emenda (n.º 1-CPE) visando a restabelecer a redação oferecida pelo Poder Executivo. Convém transcrever o Parecer:

### PARECER N.º 55

#### Da Comissão de Projetos do Executivo

**Relator: Sr. Paulo Tôres**

De iniciativa do Poder Executivo, que o encaminhou à apreciação do Congresso Nacional, nos termos do art. 54, §§ 1.º e 2.º, da Constituição Federal, e com a exposição de motivos do Ministro da Indústria e do Comércio, o projeto ora em exame dispõe sobre os "cofres de carga" e altera o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 83-66, que disciplinou a cobrança de taxas portuárias.

A exposição de motivos esclarece que "o sistema de transporte conhecido como **contentedores** teve seu uso generalizado em todos os países da Europa e nos Estados Unidos da América, em virtude de representar largo avanço no processo de aperfeiçoamento dos serviços de circulação de mercadorias.

(38) Mensagem n.º 277/68 (N.º 539, na origem) D.C.N. (Seção II) de 3-9-68, pág. 2.645 (impresso no Senado)

(39) D.C.N. Sessão Conjunta de 9-10-68, pág. 972

(40) D.C.N. (Seção I) de 4-10-67, pág. 6.227

(41) D.C.N. (Seção I) de 19-10-67, pág. 6.726

(42) D.C.N. (Seção I) de 8-11-67, pág. 7.373

(43) D.C.N. (Seção I) de 10-11-67, pág. 7.470

(44) Parecer n.º 55/68 da Comissão de Projetos do Executivo D.C.N. (Seção II) de 1-2-68

O primeiro passo para a instituição, no País, desse moderno sistema foi dado pela Lei número 4.907-65, que concedia, como elementos incentivadores, diversos benefícios fiscais aos usuários de tais cofres".

"Entretanto, os benefícios fiscais de que gozavam, como principais elementos dinamizadores de sua utilização, ficaram praticamente frustrados, uma vez que o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 83/66 aboliu todas as isenções das taxas portuárias concedidas por quaisquer dispositivos de lei geral ou especial."

Ademais, continua a exposição de motivos, "os cofres de carga, vazios, introduzidos no País para posterior saída com mercadoria, e que gozavam de tal isenção" (...) "passaram novamente a ser onerados, o que lhes retira a vantagem relativa sobre o sistema normal de exportação".

Não obstante esses aspectos salientados pelo Poder Executivo, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, apreciando o projeto, houve por bem pedir atenção para o § 2.º do artigo 20 da Constituição de 67, motivo por que a Câmara dos Deputados incluiu a expressão "excluídas as taxas" no final do artigo 1.º do presente Projeto.

Tal emenda tornou o Projeto inócuo, parquanto recompõe o quadro atual, situação em que a legislação não atende às condições necessárias à utilização dos recipientes de carga.

Sem embargo, entretanto, convém transcrever a orientação da Comissão de Constituição e Justiça desta Casa ao examinar projetos dessa natureza (Parecer n.º 242/67 — CJ — sobre o PLC n.º 38/67 e Parecer n.º 345/67 — CJ — sobre o PLC n.º 51/67):

"6. Até então, o nosso sistema constitucional não permitia, em hipótese alguma, que uma entidade de direito público interno pudesse interferir no quadro tributário da outra para decretar isenções.

Cada uma — União, Estado ou Município — guardava a competência exclusiva de exercer a faculdade de isentar ou estabelecer imunidades fiscais, no quadro de sua própria competência de tributar.

A regra perdura. A União pode estabelecer isenções que entender sobre qualquer dos tributos (impostos, taxas ou contribuições) que integram a sua competência; o Estado e o Município, cada um em relação aos tributos que lhe são, constitucionalmente, deferidos, podem fazer o mesmo. E tudo por meio de lei ordinária. A União, porém, agora, ficou armado do poder excepcional de "conceder isenções" de impostos estaduais e municipais.

É a competência que lhe confere o § 2.º do art. 20 da Constituição. E que deve ser entendida assim:

- a) é uma competência extraordinária que só poderá ser exercida por meio de lei complementar;
- b) é uma competência de caráter excepcional que deve ser fundamentada em "relevante interesse social ou econômica nacional";
- c) é uma competência que, pelas razões que a inspiram, não poderá ser exercida apenas quanto a impostos de uma entidade de direito

público interno de determinado grau ou hierarquia e não o ser quanto aos de outra, isto é, não pode ser concedida a isenção quanto aos impostos estaduais e municipais, sem que a União o faça em relação aos seus próprios impostos;

7. Na hipótese da consulta da douta Comissão de Finanças, não há — no entanto — razão para invocar o § 2.º do art. 20 da Constituição Federal. No projeto em exame, a União não está concedendo isenção de impostos estaduais ou municipais. O de que se cogita, aí, é de isenção de impostos e taxas de seu próprio quadro tributário, definidos no inciso II do artigo 19, e nos incisos I e V do artigo 22 da Constituição vigente.

E quanto a estes, a regra constitucional é que o poder de tributar envolve o poder de isentar. E assim como competência de tributar se exercita através de lei ordinária, é intuitivo que a faculdade de isentar pode ser usada por norma legal da mesma categoria. Não há, no texto constitucional, qualquer dispositivo que se contraponha a tal entendimento.

O Projeto de Lei da Câmara n.º 32, de 1967, resultante da mensagem do Executivo, está, pois, imune de contra-indicação de natureza constitucional e pode ter a sua tramitação regularmente processada, desde que, quanto ao seu mérito, a Comissão competente não encontre embaraços que lhe possam embargar a aprovação."

Esses, pois, os motivos pelos quais opinamos pela aprovação do presente projeto e da emenda que restabelece a redação oferecida pelo Poder Executivo.

#### EMENDA N.º 1 — CPE

Suprima-se, no artigo 1.º, a seguinte expressão: "excluídas as taxas".

Sala das Comissões, em 23 de novembro de 1967. — **Wilson Gonçalves**, Presidente — **Paulo Torres**, Relator — **Clodomir Millet** — **Rui Palmeira** — **Petrônio Portela** — **Antônio Balbino**."

O Projeto e a emenda receberam Pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças. (45)

A votação do Projeto e da emenda foi simbólica (46), sendo ambos aprovados e seguindo a matéria para a Comissão de Redação (47). Na sessão de 13 de fevereiro, a redação final foi dada como definitivamente aprovada, voltando à Câmara dos Deputados para apreciação da emenda do Senado. (48)

Na Câmara dos Deputados, o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça foi pela inconstitucionalidade da emenda do Senado. Foram as seguintes as palavras do Sr. Arruda Câmara, proferindo o Parecer em substituição à Comissão: (49)

"Sr. Presidente, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça é pela inconstitucionalidade da emenda. A emenda do Senado restabelece a isenção

(45) Parecer n.º 56/68 — Da Comissão de Constituição e Justiça — Relator: Sr. Bezerra Neto; Parecer n.º 57/68 da Comissão de Finanças — Relator: Sr. José Leite — D.C.N. (Seção II) de 1-2-68, — pág. 202.

(46) Seguiu o rito de lei ordinária.

(47) Parecer n.º 92/68 da Comissão de Redação, apresentando a redação final — D.C.N. (Seção II) de 13-2-68, pág. 334

(48) D.C.N. (Seção II) de 14-2-68, pág. 350

(49) D.C.N. (Seção I) de 22-2-68, pág. 1.206

de taxas para os "cofres de carga", isenção que se continha no texto do projeto original.

Ora, é jurisprudência da Comissão de Justiça, confirmada unânimemente por este Plenário, que a concessão de isenção de taxas é inconstitucional. Taxas são receitas que devem custear justamente os serviços públicos. As taxas se destinam ao custeio desses serviços. Não vão ao Tesouro.

A Constituição, no seu art. 18, estabelece que os tributos se dividem em impostos, taxas e contribuições. E, no art. 20, § 2.º, estatui que a União tem o direito de conceder isenção de impostos. Ampliou a sua área, estendendo a concessão aos impostos estaduais e municipais, o que é uma inovação em relação às constituições anteriores. Entendi, com aplausos da Comissão e do Plenário, que a iniciativa cabia também aos Deputados, uma vez que esse dispositivo não foi enquadrado na competência exclusiva do Presidente da República, nos artigos 60 e 67, mas foi tratada num capítulo autônomo, atribuindo a forma dada à União. Portanto, tanto o Poder Executivo como o Legislativo têm a iniciativa das concessões de isenção, contanto que haja um daqueles requisitos "interesse social relevante ou econômico nacional", e que se obedeça, segundo jurisprudência também da Comissão de Justiça, na votação desses projetos de isenção, ao **quorum** das leis complementares, porque, sendo a matéria de Lei Complementar e não havendo uma lei complementar geral, então se estatui que cada isenção é uma lei complementar e deve ser votada segundo os trâmites das leis complementares.

Mas a cláusula que diz: "excluídas as taxas" foi unânimemente aprovada na Comissão de Justiça, que considera a isenção de taxas, como acabei de explicar, inconstitucional e lesiva, do ponto de vista do mérito aos interesses do serviço público, sobretudo na amplitude e no grande número dessas isenções que vêm sendo propostas ultimamente. Daqui a pouco não haverá mais cobrança de taxas.

Assim, o nosso parecer, o parecer da Comissão de Justiça, recalçando parecer anterior, é pela rejeição da emenda, que diz: "Suprima-se a expressão — "excluídas as taxas". A expressão "excluídas as taxas" não deve ser supressa, deve ser mantida, conseqüentemente devendo ser rejeitada a emenda do Senado, **data venia** daquela alta Casa Legislativa **por ser inconstitucional, segundo jurisprudência unânime da Comissão de Justiça, confirmada por este Plenário em numerosos projetos.**

Dessarte, não é possível alterar essa jurisprudência. E, por isso, peço à Egrégia Câmara **rejeite a emenda.**"

Na discussão prévia do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade da emenda do Senado, usaram da palavra os Srs. Deputados Doin Vieira e Último de Carvalho:

**O SR. DOIN VIEIRA (Sem revisão do orador)** — Sr. Presidente, o fato de estar inscrito para falar, na Ordem do Dia, como Líder, o nobre Deputado Osmar de Aquino, e o desejo de ouvir S. Ex.ª nos impedirão de sermos tão claros e minuciosos como desejaríamos.

Entretanto, não sendo esta a primeira vez que divergimos do nobre Deputado Monsenhor Arruda Câmara, quanto à inconstitucionalidade das isenções de taxas e contribuições de melhoria, queremos deixar registrada, mais uma vez, nossa objeção à posição que S. Ex.<sup>o</sup> adota.

Entendemos que o § 2.<sup>o</sup> do Art. 20, da Constituição Federal, antes de restritivo é ampliativo quando diz que a União poderá, mediante lei complementar, conceder isenção de impostos federais, estaduais e municipais.

O dispositivo é necessário, porque, de outra forma, não se poderia atribuir à União competência para isenções estaduais e municipais.

Não há, por outro lado, nenhuma proposição excludente que diga: "só impostos". Entendemos que o poder competente para tributar o é, também, para isentar e que não pode uma interpretação impedir inclusive, aos poderes competentes da União, Estados e Municípios que naqueles casos em que estabeleçam taxas façam igualmente concessões isentatórias. Nem se diga que só a União pode isentar, em função do Art. 20 § 2.<sup>o</sup>, porque o próprio Art. 24, § 6.<sup>o</sup>, dá aos Estados poder de isenção do imposto de circulação de mercadorias.

Dir-se-á que o termo está mal empregado e se trata de imunidade. O fato é que a legislação posterior tem disciplinado as isenções do ICM, desde que resultantes de convênios nas regiões econômicas do País. E elas se têm sucedido e estão prevalecendo dentro de nossa legislação tributária. O poder que tem capacidade para fazer doações do seu patrimônio, para conceder subvenções, suprimento de recursos, inclusive a entidades privadas, tem também para dispensar o preço dos serviços que ofereça a essas entidades.

Como muito bem diz Pontes de Miranda, isenções sem interesse público são doações dissimuladas. Em realidade, assim entendemos, elas não são mais do que dissimuladas doações. Não há, em nosso entender, nenhum impedimento constitucional àquele Poder constitucionalmente competente para fixar taxas e contribuições para também estabelecer o campo de suas isenções. Este é o nosso pensamento *data venia* da experiência e da cultura jurídica do nobre Deputado, que tem conseguido para a sua posição o apoio da maioria da Comissão de Justiça.

Era o voto e o esclarecimento que queríamos prestar.

**O SR. ÚLTIMO DE CARVALHO (Sem revisão do orador)** — Sr. Presidente, tem sido pacífico na Comissão de Finanças, da qual faço parte, o ponto de vista de que esta Casa não pode aceitar aquelas proposições que visem a isenção de taxas. Isto porque a Constituição, no entender da Comissão de Finanças, é muito clara quando diz que as isenções se referem a impostos. A Constituição não fala em tributos. Se a fizesse, poderia ser compreendida a isenção de taxas.

Ora, se ela declara que a isenção é para imposto e todos sabemos que as taxas fazem parte dos tributos, a Comissão de Finanças não tem aceito aquelas proposições que objetivam isentar de taxas determinadas importações.

Nestas condições, Sr. Presidente, para ficar coerente e continuar a prestigiar as decisões da nobre Comissão de Justiça e das outras Comissões Técnicas,

a Liderança da Maioria solicita aos eminentes colegas a adoção do Parecer da douta Comissão de Justiça, proferido neste momento pelo Monsenhar Arruda Câmara, no sentido da rejeição da respeitável emenda do Senado da República."

O Parecer da Comissão de Constituição e Justiça foi aprovado, sendo, em consequência, arquivada a emenda do Senado. O projeto subiu à sanção, transformando-se na Lei n.º 5.395, de 23-3-68 <sup>(50)</sup>

6. Diversos outros projetos, concedendo isenções de impostos, vêm tendo na Câmara dos Deputados tramitação de lei complementar, de acordo com Parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça.

O Projeto n.º 1.586/68, do Poder Executivo <sup>(51)</sup>, que "concede isenção dos impostos de importação e sobre produtos industrializados para um conjunto transmissor importado por Rádio Globo S.A." passou a ter tramitação de lei complementar, de acordo com o Parecer proferido pelo Sr. Deputado Lauro Leitão e aprovado, por unanimidade, pela Turma "A" da Comissão de Constituição e Justiça, em reunião de 28-8-68.

A matéria teve por várias vezes sua votação adiada por falta de **quorum**.

Na sessão de 3 de outubro, o Sr. Presidente (Accioly Filho), constatada a falta de número, assim se pronunciou: <sup>(52)</sup>

**O SR. PRESIDENTE (Accioly Filho)** — O Projeto continuará em Ordem do Dia, até a existência de **quorum** para a sua votação. Entendo, e assim decido, que, tratando-se de projeto de lei complementar, a ele não se estende o disposto no art. 54, § 1.º, da Constituição, isto é, não pode ser considerado aprovado por decurso do prazo. O projeto de lei complementar reclama, para sua aprovação, o voto da maioria absoluta dos Deputados (art. 53). O Constituinte assim previu, porque êsses projetos se destinam a completar dispositivo constitucional, estendendo a regra maior a casos ali não previstos (inelegibilidade, vinculação do produto de impostos a determinados órgãos ou fundos, isenção de impostos federais, estaduais e municipais, etc.), ou a dar-lhe os exatos contornos (forças estrangeiras no território nacional, criação de municípios, remuneração de vereadores, composição e funcionamento do colégio eleitoral do Presidente da República, etc.). Não se trata de Emenda à Constituição, porque esta visa a introduzir, suprimir ou alterar texto Constitucional. Mas, a ela se assemelha pelas matérias sobre que dispõe, e por isso mesmo a Constituição exige para aprovação das leis complementares igual **quorum**, isto é, a votação da maioria absoluta das duas Casas do Congresso. Não é, portanto, possível excluir da deliberação do Congresso Nacional matéria dessa natureza. Os projetos de lei complementar têm de obrigatoriamente tramitar nas duas Casas e obter, para sua aprovação, o voto da maioria absoluta. Não há, no caso, como cogitar de aprovação ficta, de aprovação pelo silêncio, de aprovação pela inércia, de aprovação pelo decurso do prazo — Só pode haver aprovação com o voto favorável de 205 Deputados e 34 Senadores".

Voltando a matéria à Ordem do Dia, o Sr. Deputado Altair Lima levantou questão de ordem, em que solicitava a audiência da Comissão de Constituição e Justiça,

(50) D. O. de 28-2-68

(51) Mensagem n.º 48/68 do Poder Executivo, D. C. N. (Seção I) — (Suplemento) — de 21-8-68,

pág. 6

(52) D. C. N. (Seção I) de 4-10-68 — (Suplemento) — pág. 16

(53) D. C. N. (Seção I) de 9-10-68 — (Suplemento) — pág. 34

tendo em vista a flagrante divergência existente entre os dois órgãos técnicos — da Câmara e do Senado <sup>(53)</sup>:

**O SR. ALTAIR LIMA (Questão de ordem — Lê)** — Sr. Presidente, segundo o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a proposição objeto de exame pelo plenário obedecerá, na sua tramitação, o rito de lei complementar, isto é, será considerada aprovada, desde que obtenha os votos da maioria absoluta dos membros da Câmara (art. 53 da Constituição Federal). Tal procedimento vem ocorrendo reiteradamente em tais proposições.

Contudo, na espécie, o projeto encaminhado pelo Poder Executivo o foi nos termos do art. 54, parágrafos 1.º e 2.º da Carta Magna, tendo o término do seu prazo ocorrido no último dia 3. Tal fato levou o Presidente da Câmara, no exercício, o nobre Deputado Accioly Filho, a proferir decisão, a saber: "Entendo, e assim decido que, tratando-se de projeto de lei complementar, a ele não se estende o disposto no art. 54, parágrafo 1.º da Constituição, isto é, não pode ser considerado aprovada por decurso do prazo." Entretanto, Sr. Presidente, a douta Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em decisão de 17 de maio de 1967, considerou, em caso semelhante, que a norma constitucional a ser aplicada é a do inciso II do art. 19 e dos incisos I e V do art. 22 e não o § 2.º do art. 20, combinado com o art. 53.

Vê, assim, V. Ex.ª, Sr. Presidente, a flagrante divergência entre os dois ilustres órgãos técnicos das duas Casas do Congresso Nacional, ressaltando-se que a Comissão de Justiça do Senado já formalizou a sua decisão através do Parecer n.º 345, de 1967 — (DCN — Sec. II — 31-5-67, pág. n.º 1.104). Nestas condições, Sr. Presidente, **solicitaria** a V. Ex.ª determinasse a **remessa da matéria à Comissão de Constituição e Justiça**, juntamente com o Parecer do Senado, em anexo, por 72 horas, a fim de que esse órgão se manifeste sobre o assunto. Esclareço a V. Ex.ª que não haverá qualquer prejuízo, uma vez que não está transcorrendo o prazo previsto na Constituição.

Esta a questão.

O Sr. Deputado Djalma Marinho, na qualidade de Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, assim se pronunciou:

**O SR. DJALMA MARINHO (Sem revisão do orador)** — Senhor Presidente, o assunto tratado pelo nobre Deputado e levado ao conhecimento de V. Ex.ª e da Câmara é de irrecusável relevância. Na verdade, há conflito de interpretação entre o decidido pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara e o decidido pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, quanto à inteligência do art. 20, § 2.º, da Constituição. Admite a Comissão de Justiça da Câmara, em muitos dos seus pronunciamentos, que na questão de concessão de isenção de impostos terá a proposição rito de lei complementar.

Atribuindo a Constituição, no Art. 20, que só mediante lei complementar passa dar-se isenção de impostos, entendeu a Comissão que toda a matéria, na ausência de lei complementar abrangedora, teria rito de lei complementar.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado entendeu diferentemente; admite que a União, podendo, por lei ordinária, criar o imposto, por lei ordinária, também poderá deferir a isenção.

Conhecendo os fatos, na qualidade de Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, tratei de entender-me com as lideranças do Senado e da Câmara e também com V. Ex.<sup>ª</sup>. Hoje pela manhã, na reunião da Comissão de Constituição e Justiça, comuniquei aos meus colegas de Comissão a fato e marquei reunião plenária para amanhã, às nove horas, a fim de aquêlê órgão técnico estudar êste caso. Tenho a impressão de que prescindido até do prazo pleiteado pelo nobre colega, a **Comissão de Constituição e Justiça, amanhã, em sessão plenária matutina, decidirá o assunto**, comunicando a V. Ex.<sup>ª</sup> e à Câmara o seu entendimento real **sôbre a questão: se na vigência do Art. 20 parágrafo 2.º, a concessão de isenção dada pela União prescinde ou não do rito da lei complementar.**

**O SR. PRESIDENTE (José Bonifácio)** — V. Ex.<sup>ª</sup>, portanto, na qualidade de Presidente da Comissão de Constituição e Justiça solicita a ida do Projeto àquêlê órgão técnico para nôvo exame.

**O SR. DJALMA MARINHO** — Quem solicita é o nobre Deputado Altair Lima.

A Comissão de Constituição e Justiça já havia precedentemente, marcado a reunião para êsse efeito. Naturalmente que é outra a contribuição que ainda mais alertará à Comissão para decidir o assunto com presteza.

**O SR. PRESIDENTE (José Bonifácio)** — Dada a relevância da matéria, conforme acaba de acentuar o próprio Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, **defiro o requerimento do Sr. Deputado Altair Lima. O projeto sai da Ordem do Dia por 72 horas.**

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### ATA DA 12.ª REUNIÃO PLENÁRIA

Aos dez dias do mês de outubro de mil novecentos e sessenta e oito, às onze horas e quarenta minutos, reuniu-se esta Comissão, em reunião Plenária, sob a presidência do Senhor Djalma Marinho, presentes os Senhores Deputados: Erasmo Pedro, Wilson Martins, Jorge Said Cury, Tabosa de Almeida, Yukishigue Tamura, Manoel Taveira, Luiz Athayde, Flávio Marcílio, Paulo Campos, Cleto Marques, José Meira, Celestino Filho, Arruda Câmara, Raymundo Diniz, José Lindoso, Vicente Augusto, Nicolau Tuma e Rubem Nogueira. Lida e aprovada a ata da reunião anterior, foram apreciadas as seguintes proposições:

1) — Consulta s/n-68 — da Comissão de Finanças — solicita pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça, sôbre a aplicabilidade ou não do art. 53 da Constituição Federal à tramitação dos projetos de lei complementar nas Comissões Permanentes e **Questão de Ordem S/N.º-68** — do sr. Altair Lima — Sôbre o art. 53 da Constituição Federal. Relator: Rubem Nogueira.

Parecer oral concluindo: 1) — a isenção de impostos federais também só poderá ser concedida mediante lei complementar; 2) — a aprovação do projeto de lei complementar concessiva dêsse benefício — mesmo da iniciativa do Poder Executivo — fica sujeita a "quorum" qualificado, nos têrmos do despacho proferido pelo Presidente da Mesa, em exercício, Deputado Accioly Filho. Em discussão, usaram da palavra, discorrendo longamente sôbre a matéria, os Senhores: Arruda Câmara, Djalma Marinho, Erasmo Pedro, Tabosa

de Almeida, Celestino Filho, José Lindoso, Jorge Said Cury, José Meira, Luis Athayde e Yukishigue Tamura. O Senhor Djalma Marinho ofereceu a seguinte solução: "Quando a União conceder a isenção, o projeto respectivo terá tramitação de proposição ordinária; quando, porém, além de isentar o imposto de sua competência tributária, também o fizer do imposto do Estado e do Município, ou de ambos, o projeto terá rito de lei complementar, isto é, exigir-se-á o "quorum" qualificado para o processo de sua votação". O Senhor Luiz Athayde conclui do seguinte modo: "1.º) Qualquer das três entidades de direito público — União, Estados e Municípios, pode através de Leis Complementares ou ordinárias, conceder isenção de tributos, desde que sejam estes de sua exclusiva competência tributária; 2.º) Nos casos, genericamente, de isenções com fundamento em relevantes interesses econômicos e sociais nacionais, referentes a impostos, quer sejam federais, estaduais ou municipais, só mediante Lei Complementar pela União poderão ser concedidas, ex-vi do disposto no § 2.º do art. 20 da Carta Constitucional de 24 de janeiro de 1967." O Senhor Arruda Câmara apresentou o seguinte entendimento: "1.º) Naquilo que entendo como leis de isenções será exigido o quorum de lei complementar; 2.º) Entretanto como não se trata da lei complementar *strictu sensu*, mas *lato sensu*, isto é por analogia, e tendo em vista o disposto no artigo 54 da Constituição, enquanto não houver a Lei Complementar, geral, será adotado o critério do artigo 54 da Lei Maior relativamente às referidas isenções". Encerrada a discussão e tendo sido constatada a falta de número, foi a votação adiada. Às quatorze horas e cinco minutos, foi encerrada a reunião. E, para constar, eu, Paulo Rocha, Secretário, lavrei a presente ata que após lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente.

(DCN — S.I. — 1-11-68, pág. 7.827)

#### V — SISTEMA TRIBUTÁRIO — COMISSÃO MISTA PARA ESTUDO DAS LEIS COMPLEMENTARES

O Sr. Senador José Ermírio de Moraes apresentou Requerimento em que propõe a constituição de uma Comissão Mista destinada ao estudo de matérias de natureza tributária que, de acordo com a Constituição, devem ser reguladas por Leis Complementares.

É o seguinte o Requerimento, encaminhado à Comissão de Finanças e ainda pendente de Parecer (54):

#### REQUERIMENTO

N.º 496, DE 1967

(Propõe organização de Comissão Mista destinada ao estudo de matérias de natureza tributária regulamentáveis por Leis Complementares).

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 63, do Regimento Interno do Senado Federal, combinado com a letra "b", do art. 29, do Regimento Comum, requeremos seja constituída uma Comissão Mista de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, para, no prazo de 90 (noventa) dias, proceder ao estudo das matérias de natureza tributária que necessitam ser regulamentadas por Leis Complementares, de acordo com a Constituição Federal em vigor.

(54) D.C.N. (Seção II) de 2-6-67, pág. 1.149

### Justificação

A Constituição promulgada em 24 de janeiro do corrente ano, introduziu disseminadamente normas, umas gerais, outras específicas, referentes a tributos, notadamente no Capítulo V, do Sistema Tributário, de modo que as disposições sobre esta matéria, que devem ser oportunamente regulamentadas em lei, necessitam receber prévio e acurado estudo do legislador, tendo em vista a enorme importância do sistema fiscal brasileiro e os reflexos de sua aplicação na vida econômica e financeira do País.

Enfatizando a necessidade da regulamentação das taxas e contribuições de melhoria, determina a nova Carta Magna que o sistema tributário nacional precisa ser regido por leis complementares, em resolução do Senado, e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, estaduais e municipais (art. 18).

O direito tributário brasileiro, cujos dispositivos mais importantes se acham contidos nos artigos 18 a 28 da atual Constituição, prevê, inclusive as atribuições parafiscais a que se refere o art. 159, § 1.º da Carta Magna.

Mas, ao mesmo tempo que preceitua dever a Lei Complementar estabelecer normas gerais de direito tributário, a Constituição vigente prevê também leis desse tipo, sobre os conflitos de competência tributária e sobre as limitações do poder tributário.

Cabendo, constitucionalmente, à União, aos Estados e aos Municípios a arrecadação de taxas pela utilização dos serviços públicos de sua atribuição legal, além da cobrança de outras taxas e contribuições de que a mesma Constituição previsse a elaboração, de um Código Tributário Nacional, com força de lei complementar, tendo em vista os resultados obtidos pela Lei n.º 5.172, de 1966.

De conformidade com a nova Constituição inúmeros preceitos institucionais ou conceitos normativos sobre impostos e taxas, necessitam de legislação complementar, para que não surjam, na prática, interpretações conflitantes acerca do âmbito de sua aplicação e sobre o sentido de sua natureza legal.

Assim é que a contribuição de melhoria, taxa integrante do novo Sistema Tributário, de acordo com o art. 18 da Constituição em vigor, necessita ser complementarmente regulada, a fim de que os critérios, a forma e os limites de sua cobrança sejam legalmente fixados.

Realçando, também, a importância dos empréstimos compulsórios para a vida financeira do País, como medida de excepcionalidade por cujo prisma devem ser encarados, pressupõe a Constituição vigente que sua criação proposta só poderá ser através de lei complementar.

Estabelecendo a Constituição a competência tributária privativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios previu também ela a possibilidade da instituição

de novos impostos não especificados na Carta Magna; é tamanha a ênfase dada pela atual Constituição à arrecadação dos tributos que o § 7.º, do art. 19, institucionalizou sistema de convênio firmado entre os diversos débitos da Administração Pública, com a finalidade de coordenar os serviços de fiscalização e arrecadação dos tributos.

Cabe, hoje, à União a fixação de tributos da maior relevância como os tributos de comércio exterior, a saber os incidentes sobre importação e exportação; os impostos sobre patrimônio e renda, compreendendo aqui a propriedade territorial rural, bem como as rendas e proventos de qualquer natureza; os tributos sobre circulação, aqui compreendidos os produtos industrializados, operação de crédito, seguro, câmbio ou as referentes a valores imobiliários, bem assim serviços de transportes e comunicações; impostos de natureza especial, devendo aqui serem enumerados os tributos sobre produção, circulação, importação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; bem como os impostos sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica, e ainda os que incidissem sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País.

Ora, quando se sabe que os impostos sobre operações de crédito, o câmbio e títulos imobiliários, poderão sofrer alteração em suas alíquotas, a fim de ajustá-los aos desígnios da política cambial do Governo, e às diretrizes de sua política monetária, é de se desejar que a lei reveja em bases seguras os meios adequados para que a receita desses impostos tenha a sua real destinação, ou seja, a formação de reservas monetárias indispensáveis ao desafogo econômico do País.

Por outro lado determina a Constituição que o imposto sobre o produto industrializado é **seletivo**, tendo em vista a natureza dos produtos, não devendo ser, pois, um tributo cumulativo, como, aliás, já previa a Emenda Constitucional n.º 18.

Assim, atendendo à enorme repercussão que teve nas meios econômicos a implantação do ICM, o próprio Governo houve por bem constituir Comissão Executiva, destinada a proceder aos estudos de adaptação do Código Tributário Nacional à Constituição Federal em vigor.

Este ajustamento dos aspectos do Código às disposições constitucionais é indispensável ao aumento das receitas federais e estaduais.

Enquanto não se concluir tal adaptação é de se esperar o crescente ajustamento das dificuldades fiscais.

Esta revisão dos aspectos negativos do ICM se impõe e vem sendo reclamada pelas vozes mais representativas, não só das classes empresariais, como pelas autoridades estaduais e municipais de todo País.

O sistema de cobrança do ICM, por exemplo, vem sendo responsabilizado pelo encarecimento dos gêneros alimentícios "além de incontestável perturbador da produção."

A pecuária nacional teve seus crônicos problemas agravados, através das dificuldades de seu custo, porquanto aquele tributo foi aplicado até mesmo ao novilho magro quando se desloca das terras pobres e fracas a pastagens mas adequadas para engorda e recria.

Ora, isto acontece, não obstante inexistir qualquer operação de venda.

Destarte, a grande maioria dos nossos produtores rurais têm de enfrentar a alíquota desse imposto na própria fonte, onde é já se apresenta altíssimo.

Por outro lado as penalidades e exigências impostas poderão determinar, sem dúvida, o desestímulo dos produtores e até mesmo o abandono do campo.

A nova realidade tributária está a exigir sobretudo reformulação nos setores da fiscalização e da arrecadação, a fim de que esses processos fiscais se adaptem aos interesses dos Estados e dos produtores brasileiros.

Em São Paulo, as entidades agrícolas e pecuárias voltaram a insistir sobre a necessidade urgente de regulamentação daquele imposto para que "a economia agropecuária não continue a suportar, injustamente, todo o peso da tributação, antes suportado, equânimemente, por todos os setores."

Efetivamente, nos termos da lei em vigor, o ICM, estranhamente, recai sobre o lucro bruto obtido pelo comerciante, enquanto ao produtor agropecuario é negado qualquer benefício neste sentido, a ele que permanece obrigado a pagar o tributo quando circula a sua mercadoria e não quando a vende, vale dizer, o produtor rural paga o imposto antes mesmo de vender o produto, ou seja, antes de receber a importância a ela correspondente.

Em Minas Gerais a crise financeira se alastra em decorrência do ICM.

Diante do exposto e tendo em vista que o Sistema Tributário Nacional está condicionado a uma criteriosa elaboração das leis complementares previstas na Constituição, a par de soluções de antagonismos entre os dispositivos conflitantes do texto da lei que dispõe sobre o ICM, é que entendemos ser de toda conveniência e mesmo necessidade seja constituída, no Congresso Nacional, Comissão Mista com a incumbência específica de estudar o sistema tributário à luz da nova Constituição.

Sala das Sessões, 1.º de junho de 1967. — José Ermírio de Morais.

## VI — PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR — VOTAÇÃO NAS COMISSÕES

No Expediente da sessão extraordinária matutina da Câmara dos Deputados, em 3 de outubro, foi lido o seguinte ofício: (55)

### OFÍCIO N.º 40-68

Em 26 de setembro de 1968

Senhor Presidente:

Atendendo a requerimento dos Deputados Ruy Santos e José Maria Magalhães, aprovado na reunião de ontem, solicito a Vossa Excelência as providências no sentido de ser consultada a Comissão de Constituição e Justiça sobre a **aplicabilidade ou não do art. 53 da Constituição Federal à tramitação dos projetos de lei complementar nas Comissões Permanentes, isto é, maioria absoluta ou relativa para votação.** É que em caso positivo, entendemos que há necessidade de reunião plena, e não por turmas.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência os protestos de estima e consideração.  
— **Pereira Lopes**, Presidente da Comissão de Finanças.

(55) D.C.N. (Seção I) de 4-10-68, pág. 8.818