

Marcelo de Lima Castro Diniz

## 1. Introdução

O presente estudo destina-se a analisar a viabilidade de modificação de norma inserta em lei complementar por lei ordinária, à luz do texto constitucional de 1988. A experiência em nosso País demonstra que esse fato tem ocorrido com certa freqüência.

A Lei Complementar nº 70/91, que instituiu contribuição social sobre o faturamento nos termos do art. 195, inciso I, da Constituição Federal, concedeu isenção às sociedades civis de profissão regulamentada, mas foi alterada pela Lei nº 9.430/96, extinguindo o incentivo fiscal.

A Lei nº 9.718/98<sup>1</sup> também modificou a Lei Complementar nº 70/91, mediante a ampliação da base de cálculo da COFINS e a majoração da alíquota para 3% (três por cento).

Menciona-se ainda a Lei Complementar nº 84/96, que foi objeto de alteração pela Lei nº 9.876/99, aumentando para 20% (vinte por cento) a alíquota da contribuição social incidente sobre os pagamentos realizados a administradores, autônomos e avulsos.

Destaca-se que a Lei Complementar nº 70/91 é *materialmente* lei ordinária, pois o art. 195 da Constituição não exige veículo normativo qualificado para a instituição da contribuição social sobre o faturamento.

1. A Lei Complementar nº 70/91 instituiu contribuição social sobre o faturamento para subvenção da seguridade social, com fundamento na norma de competência fixada no art. 195, inciso I, da Constituição Federal. A alíquota da contribuição foi fixada em 2% (dois por cento) e a base de cálculo eleita pelo legislador foi o faturamento, assim entendido pela somatória das receitas provenientes da venda de mercadorias e da prestação de serviços.

Diferente é a situação da Lei Complementar nº 84/96, que atende tanto o requisito formal quanto o material, uma vez que sua edição teve por fundamento a regra de competência veiculada pelo art. 195, § 4º, combinado com o art. 154, inciso I, da Constituição Federal, a qual exige lei complementar para instituição de nova fonte de custeio da seguridade social.

## 2. As posições doutrinárias e a jurisprudência

Existem duas correntes de pensamento bem definidas sobre o tema em estudo. De um lado, há aqueles que prestigiam o aspecto material em detrimento do aspecto formal. Dizem os primeiros que, se a matéria predicada na Constituição pertence à competência da lei ordinária, a lei complementar que preencher esse espaço como tal não poderá ser considerada, mas como mera lei ordinária suscetível, pois, de alteração por instrumento legislativo do mesmo escalão.<sup>2</sup>

Sustenta a outra corrente que a Constituição também reconhece ou diferencia as normas pelo seu aspecto formal. Argumentam que uma lei não pode ser qualificada, simultaneamente, como lei ordinária e complementar, bem como que o legislador possui certa margem de liberdade (ou *discricionariedade*) para a eleição da espécie normativa que regulará as matérias indicadas pela Constituição, observada a ordem hierárquica. Entende, enfim, que é possível a conciliação dos aspectos formal e material em matéria legislativa, sobretudo porque a Constituição não confere prevalência de um sobre o outro<sup>3</sup>.

2. COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994;. *O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Dei Rey, 1992; e SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
3. YAMASHITA, Douglas. Natureza jurídica da Lei Complementar nº 70/91 e sua alteração por lei ordinária. *Repertório IOB de Jurisprudência*, n. 7, 1ª quinzena de abril de 1999, caderno 1, p. 227-31.

É bem verdade que o tema deste artigo está sendo amplamente debatido pelos nossos tribunais na atualidade. De um lado, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>4</sup>, de outro, o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal quando julgou a ADC nº 1/DF, rei. Min. Moreira Alves, em 1.12.1993. Apesar disso, nos sentimos motivados a abordá-lo, não à luz da jurisprudência, mas a partir das premissas que enunciaremos na seqüência.

### 3. A natureza jurídica da lei complementar: competência e hierarquia

Victor Nunes Leal<sup>5</sup>, antes das Constituições de 1967 e 1988, entendia que nada diferenciava a lei complementar da lei ordinária. Ressalvava, contudo, que a lei complementar tinha por objeto temas sensíveis, funcionando como prolongamento da Constituição.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a situação mudou. Há diferenças marcantes entre as leis complementar e ordinária.

Sacha Calmon Navarro Coêlho<sup>6</sup> leciona que as leis *complementares*, inclusive as *tributárias*, são *entes* legislativos *reconhecíveis formal e materialmente (forma e fundo)*. Quanto ao aspecto formal, afirma o mestre mineiro, o que diferencia a lei complementar é o

4. Tributário - Cofins - Sociedades civis de prestação de serviços profissionais - Isenção - Requisitos essenciais - Revogação da Lei Complementar nº 70/91 - Impossibilidade - Princípio da hierarquia das leis - Lei nº 9.430/96 (Lei Ordinária) - Precedentes - A Lei Complementar nº 70/91, em seu art. 6º, inc. II, isentou da COFINS, as sociedades civis de prestação de serviços de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.397, de 22 de dezembro de 1987, estabelecendo como condições somente aquelas decorrentes da natureza jurídica das referidas sociedades. - A isenção concedida pela Lei Complementar nº 70/91 não pode ser revogada pela Lei nº 9.430/96, Lei ordinária, em obediência ao princípio da hierarquia das Leis. - Agravo regimental improvido. (STJ - AGA 418361 - MG - 2ª T. - Rei. Min. Francisco Peçanha Martins - DJU 23.6.2003 - p. 317)
5. *Apud* COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988*. 6ª Ed. RJ: Forense, 1994, p. 113.
6. *O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Dei Rey, 1992, p. 285.

quorum, enquanto, sob o aspecto material, a diferenciação reside no fato de as leis complementares terem por principal missão *complementar* regras constitucionais.

José Afonso da Silva<sup>7</sup> ensina que “as leis complementares adquiriram superioridade formal relativamente às outras leis, num *status* intermédio entre leis constitucionais e leis ordinárias”, e depois conclui:

As leis constitucionais modificam a Constituição, integrando-se nela. Constituem normas constitucionais em sentido formal, por onde já se nota que tem a mesma hierarquia das demais disposições da Constituição e, portanto, gozam de superioridade em relação às leis complementares.

À vista disso, não se pode dizer que a Constituição não valorizou o aspecto formal em matéria legislativa. Se toda matéria inserta no texto constitucional tem tal *status*, independentemente de não se tratar de norma *materialmente* constitucional, é certo que o elemento *formal* foi decisivo para se chegar a tal conclusão. Em suma, pouco importa se o tema devia, ou não, estar na Constituição; como está, é norma constitucional, e isso ninguém contesta.

Veja-se a regra veiculada pelo art. 220, § 6º, da Constituição Federal, que estatui: “O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos.”. É por demais evidente que a definição do prazo para a obtenção do divórcio direto não constitui *matéria constitucional*. Contudo, pelo fato da Constituição ter fixado tal marco temporal, a lei infraconstitucional não poderá ampliá-lo ou restringi-lo, pois isso implicaria a modificação de regra constitucional por instrumento legislativo inferior.

7. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 234.

O aspecto formal traduz *segurança*, pois a circunstância de estar uma norma inserta em lei complementar ou emenda constitucional gera a confiança de que eventual modificação apenas poderá ser veiculada por diploma de igual ou superior *hierarquia*; aí reside o cerne do princípio da hierarquia, quando Canotilho o qualifica como *limite negativo*.

De fato, quanto mais alta situar-se a regra jurídica no escalão hierárquico, mais difícil será alterá-la em face da previsão de quoruns especiais, trazendo *proteção e segurança* quanto aos aspectos da *estabilidade* da lei e das relações jurídicas.

Ao estudar os princípios da hierarquia e da competência, Canotilho<sup>8</sup> apregoa que, ao contrário de se confundirem ou se contradizerem, ambos se completam, na medida em que o primeiro exerce função de *limite negativo*, enquanto o segundo funciona como *limite positivo*:

O princípio hierárquico acentua o caráter de limite negativo dos atos normativos superiores em relação aos atos normativos inferiores, ao passo que o princípio da competência pressupõe antes uma delimitação positiva, incluindo-se na competência de certas entidades a regulamentação material de certas matérias (por exemplo, pertence às regiões autônomas legislar sobre as matérias de interesse específico da região).

É importante sublinhar que há, efetivamente, relações de hierarquia e de subordinação entre as espécies legislativas, estando no ápice do sistema normativo a Constituição Federal. No plano infraconstitucional, a lei complementar sobrepõe-se à lei ordinária, à medida provisória, ao decreto legislativo, etc., precisamente porque a observância dos pressupostos necessários à sua edição (órgão competente, procedimento e quorum) lhe confere superioridade.

8. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Lisboa: Almedina, 1997. p. 612.

Hans Kelsen<sup>9</sup> sustentava que todas normas jurídicas estão sujeitas à norma fundamental, que constitui a fonte primária do poder. As demais normas - sempre dependentes da norma fundamental - não se encontram em relação de coordenação, mas sim de *ordenação normativa*, ou inseridas em uma *estrutura escalonada*.

Com efeito, não se pode sobrepor o aspecto material ao formal em matéria legislativa, visto que o ordenamento jurídico não alberga tal conclusão. Não há, pois, hierarquia quanto às questões de forma e conteúdo.

Alfredo Augusto Becker<sup>10</sup> entendia que os critérios de *forma e conteúdo* em matéria legislativa não possuem qualquer valor *científico*. Prossegue afirmando que, no plano normativo, “não há distinção entre as questões de forma e conteúdo”, não sendo lícito concluir que um aspecto se sobreponha ao outro. E assim encerra seu raciocínio:

É um erro tradicional na hermenêutica jurídica a dicotomia entre forma e conteúdo de lei. A forma e o conteúdo da regra jurídica - na verdade - surgem simultaneamente. Surgem do mesmo e único esforço intelectual que faz a forma e o conteúdo surgirem do caos e da indolência.

Tanto não há predomínio da matéria sobre a forma que o Supremo Tribunal Federal<sup>11</sup> efetua o controle da constitucionalidade

9. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1984. p. 269 e 277.

10. *Carnaval Tributário*. 2. Ed. São Paulo: Lejus, 1999. p. 119.

11. Ação direta de inconstitucionalidade - Policial Militar - Regime jurídico dos servidores públicos - Processo legislativo - Instauração dependente de iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo - Diploma legislativo estadual que resultou de iniciativa parlamentar - Inconstitucionalidade formal - Medida cautelar deferida. Os princípios que regem o processo legislativo impõem-se à observância dos Estados-membros - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade

com base nesses dois critérios e, se for o caso, pronuncia a inconstitucionalidade formal de lei ou ato normativo, ainda que tenha sido atendida a regra constitucional de competência, isto é, mesmo que as normas introduzidas sejam materialmente constitucionais. A importância do devido processo legislativo é tão acentuada que o Supremo Tribunal Federal também entende que os aspectos fundamentais do processo legislativo, previstos no texto constitucional, devem ser observados pelas Constituições dos Estados Federados, sob pena de *inconstitucionalidade formal*.

Firmada a primeira premissa, isto é, de que não prepondera o elemento material em matéria legislativa, analisaremos as diferenças entre as leis complementar e ordinária.

#### 4. Diferenças entre lei ordinária e lei complementar: a importância do aspecto formal (órgão competente, procedimento e quorum)

Perscrutando-se o texto constitucional de 1988, verifica-se que existem diferenças entre as leis ordinária e complementar, tanto sob o prisma material quanto sob o formal.

Quando se tem em vista a Carta Magna, não se discute se uma norma apresenta conteúdo *materialmente* constitucional, pois o que importa é estar inserida na Constituição; prevalece, assim, o elemento formal.

inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de Lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insustentabilidade da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). - A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. (STF - ADI-MC 1381 - AL - Rei. Min. Celso de Mello - DJU 6.6.2003 - p. 29)

Por outro lado, não se desconhece que existem campos de atuação para as leis complementar e ordinária, devidamente delimitados pela Constituição, o que denota o realce do elemento material.

O elemento formal enfatiza a importância do órgão, do procedimento e do quorum para a aprovação das espécies legislativas (devido processo legislativo), conforme estatui o art. 59 da Constituição de 1988.

Exaltando a correlação entre o devido processo legislativo e o princípio da legalidade, Alexandre de Moraes<sup>12</sup> afirma:

O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional, determinando, desta forma, a Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais.

Tárek Moysés Moussallem<sup>13</sup>, em estudo realizado sobre as fontes do Direito Tributário, salienta a importância do procedimento para a validade e a eficácia de determinado veículo legislativo, utilizando como dado empírico o exame da “conversão” da Medida Provisória nº 1.724/98 na Lei nº 9.718/98, em que não foram observados os arts. 61, 64, 65, 66 e 68 da Constituição. Pela pertinência, transcreve-se a lição do Mestre pela PUC/SP:

É de fácil constatação que a Lei Ordinária nº 9.718/98, que exsurge da conversão de Medida Provisória nº 1.724/98, é

12. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 544.

13. *Fontes do direito tributário*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 195-6.



atípica, ou seja, não percorreu os trâmites necessários para sua confecção (artigos 61, 64, 65, 66 e 68 da Constituição Federal).

Isso ocorre em virtude de o procedimento previsto para a “conversão” de medida provisória em lei ordinária compreender uma forma especial de promover o ingresso de determinados enunciados-enunciados.

No procedimento de “conversão” da medida provisória em lei, o Congresso Nacional dever-se-á reunir em sessão conjunta para, em um único turno de votação (art. 9º da Resolução nº 1 - 1989, promulgada pelo Congresso Nacional) realizar ou não a dita “conversão”.

Portanto, é de mediana clareza a diferença entre o procedimento previsto para a elaboração de uma lei ordinária e o procedimento prescrito para a conversão da medida provisória em lei.

O procedimento prescrito pelo Decreto nº 1-1989 a ser observado pelo Congresso Nacional possui o exclusivo intuito de converter a medida provisória em lei e, jamais, criar lei ordinária diversa da medida provisória originária. Amoldando esse entendimento aos léxicos empregados no presente trabalho: a conversão em lei da medida provisória não comporta, quando da conversão, alterações substanciais em seus enunciados-enunciados. Isso porque o procedimento legislativo para a elaboração de lei ordinária previsto constitucionalmente resta amesquinçado.

Frisa-se que não estamos a advogar a tese de que a medida provisória não possa ser emendada pelo Congresso Nacional (art. 4º da Resolução nº 1-1989 do Congresso Nacional). O que não pode ocorrer é que à palavra “conversão” seja atribuído o sentido de “novas disposições que impliquem alterações substanciais no enunciado-enunciado.”

Essa comprovação é singela. Basta analisarmos os enunciados-enunciados da Medida Provisória n. 1.724/98 em cotejo com os enunciados-enunciados da Lei Ordinária n. 9.718/98 para concluirmos pelo disparate.

Dessarte, não resta dúvida de que a Lei Ordinária n° 9.718/98, teve seu procedimento burlado, pois, por se tratar de uma nova lei e não de mera conversão de medida provisória, deveria ter obedecido ao procedimento previsto para sua normal votação (artigos 61, 64, 65, 66 e 68 da Constituição Federal).

É correto concluir-se, portanto, que um projeto de lei ordinária, aprovado por maioria absoluta, não se toma lei complementar apenas porque foi observado o quorum necessário à aprovação desta espécie normativa. Um projeto de lei ordinária apenas pode dar origem a uma lei ordinária, ocorrendo o mesmo em relação a um projeto de lei complementar.

Como bem explica Paulo de Barros Carvalho<sup>14</sup>:

E por aceitar que a norma N' entrou pela via constitucional que reivindico sua supremacia com relação à norma N", posta por lei ordinária. É porque certa norma individual e concreta veio à luz no bojo de um acórdão do Supremo Tribunal Federal que me atrevo a declarar sua prevalência em face de outro acórdão proferido por tribunal de menor hierarquia.

Hugo de Brito Machado<sup>15</sup>, por sua vez, leciona que “em sistemas jurídicos como o nosso, as normas ganham identidade e se posicionam no escalonamento hierárquico em razão de seus aspectos

14. *Curso de direito tributário*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 51

15. Isenções e base de cálculo da Cofins. *Repertório IOB de Jurisprudência*, n. 23, 1ª quinzena de dez. 1998, caderno 1, p. 609-611.

formais, a saber em razão do órgão que a produz e do procedimento adotado em sua produção”.

Douglas Yamashita<sup>16</sup> afirma que, afora a questão pertinente ao quorum, existem outras diferenças entre as leis ordinária e complementar:

0 artigo 61 da Constituição Federal de 1988 distingue claramente a iniciativa de lei complementar da iniciativa de lei ordinária. Além disso, nos termos do artigo 51, III da Constituição, os arts. 24, II, 108, 138 e 148 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (aprovados pela Resolução nº 17/89 e respectivas alterações) explicitam fortes diferenças procedimentais entre projeto de lei ordinária e projetos de lei complementar. O mesmo ocorre com o artigo 203, a, c/c o artigo 246, § 1º, ambos do Regimento Interno do Senado Federal (aprovado pela Resolução nº 93/70 e respectivas alterações) que encontra seu fundamento no artigo 52, XII, da mesma Lei Fundamental de 1988.

Sacha Calmon Navarro Coêlho<sup>17</sup>, por sua vez, entende que, em matéria legislativa, *quem pode o mais pode o menos*. Vale dizer, se o legislador pode editar lei ordinária em face da competência que lhe foi outorgada pela Constituição, também pode fazê-lo por meio de lei complementar ou emenda constitucional, ou seja, por meio de ato legislativo superior no escalonamento hierárquico. Contudo, adverte com relação à lei complementar: “Se regular matéria de competência da União reservada à lei ordinária, ao invés de inconstitucionalidade, incorre em queda de *status*, pois terá valência de simples lei ordinária federal”.

16. *Op. cit.*, p. 230.

17. *O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na Constituição de 1988, cit.*, p. 291.

Se, de fato, o aspecto mais importante para a Constituição em matéria legislativa fosse o material, com certeza teria que ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei complementar que invadisse o campo de atuação privativo da lei ordinária, uma vez que os procedimentos legislativos são diferentes, conquanto o órgão competente seja o mesmo.

A própria assertiva “quem pode o mais pode o menos” traduz uma predisposição para a existência de hierarquia entre as espécies legislativas, na medida em que, em sentido oposto, *quem pode o menos, não pode o mais*.

## 5. Democracia e regra da maioria

Uma vez observado o devido processo constitucional para criação de lei definida pelo legislador como complementar, então se trata de lei complementar e como tal deve ser tratada.

As leis se fazem conhecidas pela forma como foram introduzidas no ordenamento jurídico. Aprovada uma lei complementar que atenda aos pressupostos constitucionais, deve-se considerá-la como tal (isto é, como autêntica lei complementar) à vista da competência implícita inerente a essa espécie legislativa toda vez que a Constituição não a exige.

Nesse ponto, observa-se que as matérias relativas ao procedimento e ao quorum são de suma importância para a definição da natureza jurídica das espécies legislativas. Dizer que o quorum é questão de somenos importância e implica agressão à própria noção de poder.

Com efeito, existe íntima relação entre o quorum e a disciplina jurídica do poder. A Carta Magna apregoa que “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único), tendo sido escolhido o sistema representativo, por meio do qual “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto” (art. 14).

Assim, o poder, que pertence ao povo, é manifestado principalmente por seus representantes, que compõem as Casas Legislativas. É evidente que quando a Constituição reclama quorum qualificado, como ocorre para aprovação de lei complementar, o que realmente está em jogo é a manifestação do povo, que deve ser mais contundente em alguns casos do que em outros. Portanto, amesquinhar-se a grandeza do quorum em matéria legislativa implica agressão ao próprio princípio de que todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido.

Não se pode esquecer que a Assembléia Nacional Constituinte instituiu um Estado Democrático de Direito, que tem por fundamentos a soberania, a cidadania e o pluralismo político (preâmbulo e art. 1º). Como visto, a titularidade do poder é do povo, conforme consagra o parágrafo único do art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos [democracia representativa] ou diretamente [democracia participativa], nos termos desta Constituição.” O art. 14 prevê que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto igual para todos”.

No nosso sistema, a soberania do povo é exercida, direta e indiretamente, pelo *critério da maioria*, o que denota a importância da intensidade da manifestação popular. Conforme sublinha Pinto Ferreira<sup>18</sup>: “a democracia é a forma constitucional de governo da maioria, que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica.”

Pondo de lado o aspecto estritamente jurídico-formal (mas sem desprezá-lo), a verdade é que a manifestação popular confere legitimidade aos atos praticados pelos mandatários populares. A regra da maioria, portanto, tem conexão direta com o regime democrático de governo, assim como com toda a estrutura do Estado.

É eleito aquele que tiver mais votos; em um julgamento realizado perante um Tribunal, vence a parte que tiver a maioria; as espécies

18. *Direito constitucional moderno*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. tomo I, p. 189.

legislativas distinguem-se, dentre outros aspectos, pelo critério do quorum que guarda estrita sintonia com a *regra da maioria*.

A Constituição albergou expressamente a *regra da maioria*, conforme decorre dos seguintes preceitos, citados a título exemplificativo:

Art. 18.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Art. 31.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

Art. 53.

§ 2º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º - Recebida a denúncia contra Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal

dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 8º - As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Art. 55.

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

Art. 57.

§ 6º - A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

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

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Art. 66.

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Art. 77.

§ 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.



Art. 93.

VIII - o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto de dois terços do respectivo tribunal, assegurada ampla defesa;

X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

Art. 128.

§ 1º - O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º - A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

§ 4º - Os Procuradores-Gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva.

Art. 155.

§ 2º. [...]

V - é facultado ao Senado Federal:

- a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;
- b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante

resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.

No altiplano da sua sabedoria, Aristóteles dizia que “a democracia é o governo em que predomina a maioria”. É verdade que essa assertiva pode legitimar a ditadura, visto que as “minorias” poderiam ser discriminadas. Essa, contudo, não é a concepção de democracia que impera no nosso sistema, embora seja indiscutível a aceitação da regra da maioria ou do *princípio da mais valia legitimatória*, mencionado por Canotilho.

A regra da maioria encontra seu fundamento no princípio do pluralismo político, que se assenta nos primados da liberdade e da igualdade humanas. Justamente pelo fato de os valores relativos à “sociedade pluralista” (preâmbulo) e ao “pluralismo político” (art. Iº, V) serem incompatíveis com a segregação, a discriminação e a opressão, é que prevalece o princípio da maioria. É importante mencionar a lição de José Afonso da Silva<sup>19</sup>:

0 Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República Federativa do Brasil, assegura os valores de uma *sociedade pluralista* (preâmbulo) e fundamenta-se no *pluralismo político* (art. Iº, V).

A Constituição opta, pois, pela *sociedade pluralista* que respeita a pessoa humana e sua liberdade, em lugar de uma *sociedade monista* que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas. O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Optar por uma *sociedade pluralista* significa acolher uma sociedade

19. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 126-7.

conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos. O problema do pluralismo está precisamente em construir o equilíbrio entre as tensões múltiplas e por vezes contraditórias, em conciliar a sociabilidade e o particularismo, em administrar os antagonismos e evitar divisões irredutíveis. Aí se insere o papel do poder político: “satisfazer pela edição de medidas adequadas o pluralismo social, contendo seu efeito dissolvente pela unidade de fundamento da ordem jurídica.”

A verdade é que os sistemas político e jurídico interagem em matéria constitucional, com a ressalva de que essa relação é *normativa*. Com efeito, dizia Lourival Vilanova<sup>20</sup> que “não há o fato econômico puro, o fato jurídico puro ou o fato político puro”, daí porque “conceitualmente, e por mero corte metodológico de análise, política e direito distinguem-se, mas inter-atuam na realidade do acontecer histórico-social.”

No mesmo sentido, Carlos Maximiliano<sup>21</sup> ressalta a importância do elemento político em tema de hermenêutica constitucional:

O Direito Constitucional apóia-se no elemento político, essencialmente instável, e a esta particularidade atende, com especial e constante cuidado, o exegeta. Naquele departamento da ciência de Papiniano preponderam os valores jurídico-sociais. Devem as instituições ser entendidas e postas em função de modo que correspondam às necessidades políticas, às tendências gerais da nacionalidade, à consideração dos anelos elevados e justas aspirações do povo.

Em julgamento histórico proferido pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Themístocles Calvanti<sup>22</sup> manifestou idêntico pensamento:

20. Política e Direito: relação normativa. In: *Escritos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi/IBET, 2003. v. 1, p. 368 e 374.

21. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 305.

22. Voto proferido no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade 746-GB.

Na interpretação da Constituição não se deve levar em conta somente a intenção do legislador, o sentido e a significação das palavras, o raciocínio lógico no processo de interpretação, considerando-se a Constituição como um diploma político.

Quer-se ressaltar, à guisa de conclusão, que, quando se postula a importância do quorum em matéria legislativa, o que realmente está em causa é a manifestação popular.

## 6. A experiência da Constituição Portuguesa: as leis reforçadas e o quorum

Dentro do contexto da Constituição Portuguesa, também existem várias categorias de leis. Dentre elas, tem-se as leis reforçadas, as leis orgânicas, as leis que postulam a aprovação por maioria de dois terços, as leis que por força da Constituição sejam pressupostos normativos necessários de outras leis e as leis que por outras devam ser respeitadas.

Na ótica de Canotilho<sup>23</sup> quanto às leis que exigem a aprovação por maioria de dois terços, são relevantes o procedimento e o quorum, tendo sido consagrado o *critério da mais valia legitimatória*, ou seja, o *critério da maioria reforçada, exigido para sua aprovação*.

Percebe-se que a Constituição Portuguesa, assim como ocorre com a nossa, prestigia o quorum para aprovação das suas leis. Vê-se, pois, que o *quorum* é de suma importância para a caracterização da lei reforçada, que se diz reforçada justamente pelo critério da *mais valia legitimatória*.

No Brasil, embora não haja leis reforçadas, existem as leis complementares, que também se avultam pelos aspectos formal e do quorum qualificado para aprovação. Seria violentar tanto a Constituição

23. *Op. cit.*, p. 684-9.

Portuguesa como a Brasileira a alteração de lei aqui complementar e lá reforçada por diploma sem esse traço formal ou que não reclame maioria qualificada para aprovação; seria amesquinhar o critério da *mais valia legitimatória*, que se faz presente para a edição da lei, mas não para sua alteração, o que significa agressão ao próprio Estado Democrático de Direito.

Aqui, como lá, é de suma importância a observância do procedimento e do quorum para aprovação das leis. Como ressaltado por Canotilho, a lei reforçada em Portugal (e a lei complementar no Brasil) realça a importância político-constitucional da matéria regulamentada, cujo juízo crítico cabe ao legislador, a quem compete cumprir a Constituição, principalmente seus princípios e objetivos.

Sob outra perspectiva, nota-se que a edição de lei complementar traz mais segurança aos cidadãos, na medida em que o quorum para aprovação é mais elevado. O quorum qualificado postula dos parlamentares maior discussão para a aprovação do respectivo texto legal. E a dificuldade para alteração é vista como importante instrumento de estabilidade das relações jurídicas. Isso tem conexão com o princípio da segurança jurídica, que é ínsito à noção de “Estado Democrático de Direito” (art. 1º da CF), sendo fundamental para que os homens possam conduzir suas vidas e exercer suas liberdades individuais, conforme sublinha Canotilho<sup>24</sup>:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.

A segurança e a proteção da confiança exigem, no fundo: (1) viabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do

24. *Op. cit.*, p. 250.

poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos.

Desse modo, se o princípio da segurança jurídica compagina-se às necessidades do homem (povo), e considerando-se que todo o poder emana do povo (homem), entendemos que o procedimento e o quorum para aprovação de leis complementares são manifestamente relevantes. Repita-se: desprezar esses aspectos ou supervalorizar o aspecto material implica agressão frontal à Constituição, em todas as suas bases e fundamentos. Nesse preciso sentido é a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>25</sup>:

É de se sustentar, portanto, que a lei complementar é um *tertium genus* interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta - a lei delegada e o decreto lei (hoje medida provisória)) e a Constituição (e suas emendas). Não é só, porém, o argumento de autoridade que apóia essa tese; a própria lógica o faz. A lei complementar só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta, para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer sua voz. Essa maioria é assim um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associado ao seu estabelecimento. Paralelamente, deve-se convir, não quis o constituinte deixar ao sabor de uma decisão ocasional a desconstituição daquilo para cujo estabelecimento exigiu ponderação especial. Aliás, é princípio geral de Direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha obedecido a mesma forma.

25. *Do processo legislativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 236-7.

Como visto, o elemento formal é de fundamental importância em matéria legislativa, visto que se encontra intimamente ligado aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

No nosso sistema jurídico, as formalidades são essenciais para o exercício de competências e direitos subjetivos, precisamente porque traduzem segurança e certeza. Não se pode esquecer da irrestrita aplicação do princípio do devido processo legal ao processo legislativo. Daí porque não se pode admitir que determinada norma seja veiculada de uma forma, mas alterada por modo diferente, mormente quando na etapa de modificação não foi observado o mesmo quorum exigido para sua introdução no sistema.

## 7. Competências implícitas e competências explícitas: Princípio da Liberdade de Conformação

Canotilho<sup>26</sup> observa que a Constituição deve acomodar o princípio da conformidade funcional, segundo o qual:

[...] Quando a Constituição regula de determinada forma a competência e função dos órgãos de soberania, estes órgãos devem manter-se no quadro de competências constitucionalmente definido, não devendo modificar, por via interpretativa (através do modo e resultado da interpretação), a repartição, coordenação e equilíbrio de poderes, funções e tarefas inerentes ao referido quadro de competências.

Assinala também que existem três espécies de competência, assim distribuídas:

26. *Op. cit.*, p. 492.

(1) competências constitucionais escritas expressas: competências dos órgãos da soberania expressamente mencionadas nos enunciados lingüísticos das normas constitucionais; (2) competências constitucionais (escritas) implícitas: competências não individualizadas ou mencionadas no texto constitucional, mas que se podem ainda considerar como implicitante derivadas das normas constitucionais escritas; (3) competências não escritas; aquelas que não têm qualquer suporte, mesmo implícito, no texto constitucional.

Assim, é possível compatibilizar-se a teoria propugnada por Sacha Calmon de que, em matéria legislativa, *quem pode o mais pode o menos*, com a teoria das competências implícitas propugnada por Canotilho a partir da experiência norte-americana.

E mediante a conjugação dessas doutrinas, avulta a prerrogativa constitucional do legislador adotar determinado veículo normativo superior hierarquicamente - mas jamais inferior -, ao invés daquela espécie normativa expressamente consagrada no texto constitucional.

O próprio texto do art. 61, *caput*, sinaliza neste sentido:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nessa Constituição.

A propósito das competências implícitas, Canotilho<sup>27</sup> afirma:

(1) poderes decorrentes ou emergentes (*resulting power*): os poderes que derivam de uma leitura conjunta de todos ou

27. *Op. cit.*, p. 493.



alguns dos poderes conferidos especificamente pela Constituição; (2) poderes implícitos (*implied powers*): poderes não expressamente mencionados na Constituição, mas adequados à prossecução dos fins e tarefas constitucionalmente atribuídos aos órgãos de soberania; (3) poderes inerentes ou essenciais (*inherent or essential powers*): poderes pertinentes e indispensáveis a exercício de funções políticas soberanas.

Na visão de Paulo Bonavides<sup>28</sup>, a competência implícita

é, ao mesmo tempo, a técnica que, partidos os laços de origem, e conseqüentemente emancipada de toda a servidão ideológica, pode, com a máxima eficácia, se constituir num instrumento interpretativo de toda Constituição, não importa o conteúdo material nem as premissas teóricas fundamentais sobre as quais repouse. Vale assim de princípio deveras idôneo com que conduzir indiferentemente a construção jurídica de modelo constitucional sem relação necessária com este ou aquele quadro de princípios e valores, perante os quais pode de todo neutralizar-se. Em rigor, como instrumento aplicável, é mais uma técnica do que um princípio - princípio e técnica fora conjuntamente no constitucionalismo americano do século XIX.

Paulo de Barros Carvalho<sup>29</sup> também admite a existência de competências implícitas no texto constitucional, quando afirma:

Nada obstante, o direito que entre nós vigora erigiu conceito de lei complementar que nos interessa conhecer por tratar-se de noção jurídico-positiva: lei complementar é aquela que,

28. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 433-4.

29. *Op. cit.*, p. 205.

dispondo sobre matéria, expressa ou implicitamente, prevista na redação constitucional, está submetida ao quorum qualificado do art. 69 (CF), isto é, maioria absoluta nas duas Casas do Congresso Nacional. É com essa porção significativa que a vemos inúmeras vezes mencionada pelo constituinte, e é assim que devemos recebê-la, numa exegese genuinamente intra-sistemática....Daí afirmar-se que a lei complementar reveste-se de natureza ontológico-formal.

Se, para Kelsen<sup>30</sup>, competência consiste em autorização para produzir normas jurídicas, resta evidente que, se o direito positivo não proíbe, é permitido ao legislador produzir determinada regra por meio de espécie legislativa superior, precisamente porque “uma norma jurídica não vale porque tem um determinado conteúdo, quer dizer por que o seu conteúdo pode ser deduzido pela via de um raciocínio lógico do de uma norma fundamental pressuposta, mas por que é criada por uma forma determinada - em última análise, por uma forma fixada por uma norma fundamental pressuposta”.

A Constituição, na qualidade de Carta Política, consagra valores e princípios que devem ser devidamente moldados pelo legislador ao produzir normas, mediante “uma conformação livre dos fins político-sociais enunciados na Constituição”. Isso não significa discricionariedade, na concepção que a doutrina do Direito Administrativo apregoa: oportunidade e conveniência. Antes, denota o caráter vinculado da atividade legislativa à Constituição<sup>31</sup>.

Qualquer valoração, escolha ou ponderação do legislador deve guardar estrita observância ao que enuncia a Constituição. Na produção do ato legislativo, o legislador dispõe de certa margem de

30. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1984. p. 273.

31. Ao contrário de Douglas Yamashita, não admitimos que a Constituição outorgue algum poder discricionário ao legislador. A atividade legislativa é plenamente vinculada à Constituição. Aceitamos, contudo, a possibilidade de a Constituição outorgar *liberdade de conformação* na produção do ato legislativo.

liberdade visando adequá-lo aos princípios e valores consagrados pela Constituição.

Se o legislador - atento ao princípio da segurança jurídica e demais valores e objetivos albergados pela Constituição Federal - houve por bem regular determinada matéria por meio de diploma superior na hierarquia em relação àquele especificamente previsto pela regra de competência, é porque se valeu da *liberdade de conformação* implícita no texto constitucional, para cumprir os comandos constitucionais mais importantes: seus princípios. Nesse sentido é a lição de Canotilho<sup>32</sup>:

No âmbito das normas constitucionais estruturalmente aproximadas de “cláusulas gerais”, o legislador dispõe de um amplo domínio político para ponderar, valorar e comparar os fins dos preceitos constitucionais, proceder a escolha e tomar decisões. Esta atividade de “ponderação”, de “valoração” e de “escolha” implica que o legislador, embora jurídico-constitucionalmente vinculado, desenvolva uma atividade política oriunda, não subsumível a esquemas de “execuções” ou “aplicação” de leis constitucionais. A política, nesta perspectiva, deveria ser uma “política constitucional”, mas não se reduziria à “realização” de normas constitucionais. Seria, sim, uma conformação livre dos fins político-sociais enunciados na Constituição.

Como já observara o Ministro Marco Aurélio, em Direito, o meio justifica o fim, mas não este aquele (RE 166.722-RS, voto). E Canotilho<sup>33</sup>, no mesmo tom, ressalta que “a abertura de alternativas, no esquema meios-fins, é, porém, indiscutível, no plano legislativo.”

Para a consecução dos valores determinados pela Constituição, é certo que o legislador está autorizado a concretizá-los com certa

32. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra, 1994. p. 218.

33. *Direito constitucional e teoria da constituição, cit.*, p. 684-9.

*liberdade de conformação*. Todavia, sua atividade está plenamente vinculada aos parâmetros fixados pela Constituição, quanto aos fins, interesses, valores e princípios lá consagrados.

Conforme observa Celso Fernandes Campilongo<sup>34</sup>, no Estado Democrático de Direito, não se visa à proteção apenas aos direitos subjetivos, mas também - e principalmente - que o Estado atue ativamente, mediante a concretização dos valores, garantias e princípios constitucionais.

Por todos esses aspectos, conclui-se que nas situações em que a Constituição não exige lei complementar para regular determinada matéria, faculta o uso dessa espécie normativa, em vista da liberdade de conformação consagrada pela Constituição. É o que entende Douglas Yamashita<sup>35</sup>:

Restringir o uso de leis complementares apenas às matérias expressamente discriminadas pela Constituição, como quer a doutrina tradicional, significaria desprezar a inestimável segurança jurídica que tais diplomas legais podem proporcionar. Certamente, não é esse o espírito da Carta Constitucional de 1988. Como qualquer Constituição moderna, nossa Constituição visa à máxima realização dos valores que prestigia, dentre os quais está a segurança jurídica.

Desse modo, quando é editada lei complementar para disciplinar matéria que pertence ao feixe de atribuições da lei ordinária não há qualquer invasão ou violação à regra constitucional de competência, precisamente porque, quando a Constituição não exige tal espécie legislativa, a faculta.

34. *Política, Sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 44.

35. *Op. cit.*, p. 229.

## 8. Conclusões

São inconstitucionais as modificações implementadas por leis ordinárias no texto da Lei Complementar nº 70/91. Pouco importa se esse diploma possa ser qualificado materialmente como lei ordinária à luz do art. 195 da Constituição de 1988. Por força dos princípios da competência, hierarquia, mais valia legitimatória, liberdade de conformação, segurança jurídica, etc., o importante é que a Lei Complementar nº 70/91 tenha sido introduzida no sistema normativo mediante o respeito às regras que dispõem sobre órgão competente, procedimento e quorum, isto é, ao devido processo legislativo. E isso foi cumprido para a edição da Lei Complementar nº 70/91.

Mais notável ainda é a inconstitucionalidade da Lei nº 9.876/99, que aumentou para 20% (vinte por cento) a alíquota da contribuição social incidente sobre os pagamentos realizados a administradores, autônomos e avulsos, modificando a Lei Complementar nº 84/96.

Como vimos, a instituição da referida contribuição teve por fundamento constitucional o exercício da competência residual da União para a criação de nova fonte de custeio da seguridade social *ex vi* do art. 195, § 4º, combinado com o art. 154, inciso I, da Constituição.

Mesmo tendo ampliado a competência da União, permitindo-lhe instituir contribuição social sobre “a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”, a Emenda Constitucional 20/98 não convalida o vício.

É que a Lei Complementar nº 84/96 deve ser contrastada com o texto constitucional em vigor quando da sua promulgação, e nessa época exigia-se lei complementar *ex vi* dos arts. 195, §§ 4º e 154, inciso I, visto que se tratava de nova fonte de custeio da seguridade social.

Portanto, quando se operou a edição da Lei Complementar nº 84/96, foram preenchidos tanto os requisitos formais (órgão competente, procedimento e quorum) quanto materiais, uma vez que a

Constituição impunha expressamente a observância dos pressupostos necessários ao exercício da competência residual, nos termos do art. 154<sup>36</sup>, inciso I.

36. “Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição.”