

Existem duas grandes diferenças entre leis complementares e ordinárias: uma do ponto de vista **material** e outra do ponto de vista **formal**. Sumariamente, diferenças de **taxatividade** e **quórum**.

## Material

Quanto ao aspecto material, as hipóteses de regulamentação feitas por lei **complementar** estão **taxativamente** previstas na Constituição, ou seja, sempre que alguma matéria tiver que ser regulada por lei complementar, o legislador assim o requererá no próprio texto constitucional, o que significa dizer que estão pré-determinadas. As leis **ordinárias**, por outro lado, têm um campo material **residual**: tudo o que não for regulado por lei complementar, decreto legislativo ou por resoluções deverá ser regulado por lei ordinária.

## Formal

No tocante ao aspecto formal, a diferença entre lei ordinária e lei complementar está no **quórum** de aprovação do projeto de lei. Enquanto a lei **complementar** é aprovada pela maioria **absoluta** dos membros de cada casa, a lei **ordinária** é aprovada pela maioria **simples**.

## Art.61, CF

**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 nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
  - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
  - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Trata-se da regra geral para iniciativa. Há matérias que dependem de iniciativa **privativa** de certas pessoas para deflagrar o processo legislativo. O Presidente, por exemplo, é o único que pode editar leis que impliquem criação de cargos, funções ou empregos públicos. Prevalecem, contudo, as iniciativas **gerais**, dispostas no art.61 da Constituição Federal.

Existem também as iniciativas **concorrentes** e as iniciativas **populares**, um dos poucos mecanismos de representatividade direta de que a sociedade como um todo dispõe. Ocorre por meio da coleta de assinaturas de 1% do eleitorado nacional presente em pelo menos 5 estados da federação, e se em cada um desses estados houver a anuência de ao menos 0,3% do total de eleitores daquele estado. É algo relativamente difícil de obter. São necessárias aproximadamente 1 milhão de pessoas distribuídas dessa forma bem específica.

## Etapas

### Iniciativa

A **iniciativa** é feita com a **apresentação de um projeto**, normalmente por um deputado ou senador (os parlamentares), mas é possível ser apresentado, também, pelo Presidente da República, por Comissões da Câmara ou do Senado, Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Tribunais Superiores, ou até por iniciativa popular.

### Constitutiva e Complementar

O projeto proposto será analisado pela **Comissão Técnica** relacionada ao seu assunto, quanto à admissibilidade e mérito. Passará pelo crivo de um **relator**, que dará pareceres e sugestões, depois será analisado quanto à constitucionalidade pela **Comissão de Constituição e Justiça**, que exerce o controle preventivo da constitucionalidade das leis.

- **Casa revisora**

Uma vez aprovado numa Casa iniciadora, o projeto é **encaminhado à Casa revisora**, que pode **aprová-lo, emendá-lo ou rejeitá-lo**. Se o projeto for **recusado** em qualquer das duas Casas, será **arquivado**. Se for **aprovado em uma Casa e emendado pela outra**, ele **volta à anterior para reanálise** e nova votação. Caso haja emendas, mudanças ou pontuações ao texto inicial, automaticamente há a remessa do projeto de lei à Casa iniciadora. Supondo ser a Câmara a Casa iniciadora, deverá apreciar as alterações propostas pelo Senado. Ambas as Casas devem estar alinhadas em relação ao conteúdo do texto.

É entendimento jurisprudencial que, se a emenda proposta pela Casa revisora não alterar o texto em sua substancia, mas somente em aspectos formais, como a gramática do texto, o projeto não precisará voltar à Casa iniciadora.

Muitos projetos tem suas votações concluídas nas próprias Comissões, como descrito. **Matérias que não tenham sido decididas conclusivamente, entretanto, são encaminhadas para o Plenário, órgão máximo de decisões da Câmara dos Deputados.**

- **Deliberação executiva**

Depois que o projeto de lei complementar ou ordinária recebeu aprovação em ambas as Casas do Congresso, ele é **encaminhado ao Presidente da República** para a deliberação executiva. Para que o projeto de lei se torne uma lei vigente, é necessário que ele **sancione** (ratifique) a proposição. A sanção presidencial poderá ser **expressa ou tácita**, ou seja, se não houver qualquer manifestação do Presidente a respeito do projeto, ele é considerado aprovado, sancionado tacitamente. O prazo para que o presidente se manifeste a respeito do projeto, vetando-o ou sancionando-o é de **15 dias úteis**. Após a sanção, deve o chefe do executivo atender ao **prazo de 48 horas para ordenar a publicação** da lei no Diário Oficial da União.

É interessante mencionar que nem todos os projetos são sancionáveis. **O art. 48 da Constituição Federal** dispensa a sanção em projetos que versam sobre matérias estabelecidas nos arts. 49 (competência exclusiva do Congresso Nacional), 51 (competência privativa da Câmara dos Deputados), 52 (competência privativa do Senado Federal), e também em Propostas de Emenda à Constituição.

Em caso de **discordância presidencial** ao projeto de lei, poderá ele vetar o projeto **total** ou **parcialmente**, observadas algumas regras. O **veto deverá ser proferido em prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento do projeto**. Se o veto for **parcial, deverá ser vetado texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea**, visto que suprimir somente parte do texto pode alterar o sentido que deseja-se imprimir a ele.

O veto do Presidente deve ser motivado **politicamente**, quando o projeto de lei sob análise contraria os interesses da nação, ou **juridicamente**, quando o projeto de lei se mostrar inconstitucional. O veto apresentado sem motivação é considerado inexistente, e terá o mesmo efeito da sanção tácita. Tanto o **veto político** quando o **veto jurídico** devem ser **comunicados**

**ao Presidente do Senado Federal no prazo de 48 horas.** Caso o projeto seja vetado total ou parcialmente, os parlamentares têm direito de **confirmar ou derrubar o veto do Presidente em votação secreta.** Diz-se, por isso, que o veto presidencial é **superável ou relativo.**

Tendo sido **vetado**, o projeto passará obrigatoriamente por apreciação de **sessão conjunta da Câmara e do Senado** (apreciação do Congresso Nacional como um todo, suas duas casas juntas). Pelo **voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores em votação aberta, o veto poderá ser derrubado, afastado.** Nesse caso, bem como nos casos de sanção presidencial, o **projeto deverá ser encaminhado ao Presidente para a promulgação no prazo de 48 horas.** Caso ele não o faça, tal incumbência restará ao Presidente do Senado, que se também não o fizer, passará ao Vice-Presidente do Senado Federal. Na hipótese em que o **veto é mantido pelo Parlamento**, o projeto será **arquivado**, não podendo ser proposto novamente na mesma sessão legislativa, no mesmo ano.

Parte da Doutrina considera a deliberação do chefe do Executivo uma nova fase do procedimento de criação de leis. Haveria, sob essa ótica, quatro fases. Nós consideraremos apenas três: a fase de **iniciativa**; a fase **constitutiva**, na qual há a conjugação de vontades tanto do Legislativo (deliberação parlamentar dada pela discussão e votação) quanto do Executivo (deliberação executiva dada pela sanção ou pelo veto), e a fase **complementar**, na qual há promulgação e publicação da lei.