

# Controvérsias acerca da lei complementar\*

Joycemar Tejo, advogado pós-graduado em Direito Público

1. Colocação do tema
2. Definição
3. Sobre a possível limitação material
4. A questão hierárquica
5. Conclusão
6. Referências

RESUMO: tratamos aqui da questão da lei complementar, sua definição e natureza, e sua possível hierarquia sobre as demais espécies legislativas ordinárias.

PALAVRAS- CHAVE: lei complementar - lei ordinária - processo legislativo - legalidade - legitimidade

## **1. Colocação do tema**

A lei complementar consiste em uma das modalidades normativas previstas na Constituição da República, conforme vemos:

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

*(...)*

*II. leis complementares;*

*(...)"*

Mais adiante, a Carta dispõe que tal espécie legislativa pressupõe aprovação por maioria absoluta (artigo 69).

---

\* Artigo publicado na Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, ano XXXVII, nº 85, Jul./ Dez. 2007

Temos na lei complementar -como em tudo no Direito-campo para controvérsias. Trataremos, neste trabalho, da discussão acerca de sua possível *hierarquia* no que tange às demais leis ordinárias, bem como se é possível, ao legislador ordinário, utilizar desse formato para questões originariamente não previstas na Constituição para sede em lei complementar.

## 2. Definição

Tal como dito, constitui a lei complementar espécie legislativa, carecedora de quórum especial para sua aprovação. José Afonso da Silva assim a define: "*São leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas à aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional*" (SILVA: 2007, p.314)

Isto é, o constitucionalista aponta dois traços dessa espécie normativa, um de ordem material ("*princípio institutivo ou de criação de órgãos*") e outro de cunho formal- sua sujeição à aprovação por maioria absoluta. É o que MORAES (2006, p. 117) chama de "natureza ontológico-formal", ao defini-la: "*A lei complementar é caracterizada pela natureza ontológico-formal, dado que o aspecto formal indica a submissão do projeto de lei complementar a procedimento legislativo especial, como também o aspecto ontológico informa a sujeição da lei complementar às matérias reservadas na Constituição da República*".

Acerca do aspecto formal, não há maiores dúvidas: é o comando constitucional que impõe o *quorum* qualificado para sua aprovação. Mas a sua limitação material não é, como veremos, questão pacífica, de forma que entendo melhor definir lei complementar como *espécie normativa especial (pois não ordinária) carecedora de maioria absoluta dos membros de cada Casa legislativa para sua aprovação*. Tal conceito sofrerá acréscimo, ao final do estudo.

## 3. Sobre a possível limitação material

Ao longo do texto constitucional, encontramos temas sujeitos a essa espécie normativa. São exemplos os artigos 14, §9º (casos de inelegibilidade), 22, parágrafo único (autorização, aos Estados, sobre as matérias relacionadas no artigo), 23, parágrafo único (normas de cooperação entre a União e demais Entes políticos), 59, parágrafo único (elaboração, redação, alteração e consolidação de leis), 93 (iniciativa do Supremo Tribunal Federal para o Estatuto da Magistratura), 128 §5º (organização, atribuições e estatutos dos Ministérios Públicos), 134 §1º (organização da Defensoria Pública), 142 §1º (organização das Forças Armadas), 146 (temas de matéria tributária), dentre outros. Em virtude de tal rol, é possível que exsurja o entendimento de que *necessariamente* a lei complementar está destinada a tais matérias. Seria, segundo os partidários de tal tese, forma de garantir segurança jurídica.

Com a devida vênia, discordamos, e o fazemos bem secundados por Hugo de Britto Machado, que se manifesta na seguinte forma:

*"Quando se afirma que a lei complementar é apenas aquela que trata das matérias reservadas pela Constituição a essa espécie normativa, retira-se do legislador a atribuição de interpretar com exclusividade as normas da Constituição que definem aquelas matérias, deixando-se essa atribuição com todos os intérpretes da Constituição. Em outras palavras, retira-se do legislador a atribuição de estabelecer a identidade específica das leis complementares, transferindo-se essa atribuição para a doutrina e para a jurisprudência, o que, por razões de todos conhecidas, instaura enorme insegurança, na medida em que deixa a critério de cada doutrinador e de cada juiz a atribuição de dizer se determinada lei aprovada como lei complementar é realmente dessa espécie normativa ou se é uma lei ordinária".*

Isto é, ao se delimitar *materialmente* o campo de atuação da lei complementar, estaria sendo colocado nos ombros da doutrina e da jurisprudência o arbítrio de definir se determinada lei é complementar ou não, dado que ao Legislativo não seria dado fazê-lo. Com razão, a insegurança jurídica aí adotaria enorme vulto, o que não ocorreria caso a própria Casa Legislativa tivesse o condão de definir, expressamente, a natureza complementar da norma.

Em verdade, o argumento justificador da permissão para o uso da lei complementar em situações que não as expressas na Carta é ainda mais singelo. Ora, não pode o intérprete fazer restrições onde a norma não faz

(o que é diferente de interpretação *restritiva*, que assim como sua irmã *extensiva*, resguarda o espírito da lei dentro do método sistemático). Assim, temos que a Constituição diz que aquelas matérias serão objeto de lei complementar, mas em momento algum diz que *somente aquelas matérias* serão objeto de lei complementar. Não há proibição constitucional nesse sentido. Se a Carta não restringe, por que ao intérprete seria permitido fazê-lo?

#### 4. A questão hierárquica

É dito que a lei complementar possui proeminência sobre as demais leis, de modalidade ordinária. Reconhecendo tal hierarquia, está o entendimento de que, por se tratar de lei *complementar*, portanto *complementar à própria Constituição*, essa espécie normativa atingira grau de importância só superado pelas emendas constitucionais- e a própria redação do artigo 59 da Carta vem a corroborar essa hipótese, se dermos atenção à sua topografia, dado que no elenco apresentado a lei complementar vem logo abaixo das emendas. Ademais, se requer para sua aprovação quórum especial, é evidente que não pode ser equiparada hierarquicamente falando às leis ordinárias, que precisam tão-somente de maioria simples.

Tal parece-nos o entendimento correto. Mas o STF se posiciona de forma diversa, conforme se observa no seguinte trecho, do voto do relator ministro Moreira Alves na ADC nº1/ 93: "*A jurisprudência desta Corte, sob o império da Emenda Constitucional nº 1/ 69 -e a Constituição atual não alterou esse sistema-, se firmou no sentido de que só se exige lei complementar para as matérias para cuja disciplina a Constituição faz expressamente tal exigência, e, se porventura a matéria, disciplinada por lei cujo processo legislativo observado tenha sido o da lei complementar, não seja daquelas para que a Carta Magna exige essa modalidade legislativa, os dispositivos que tratam dela se têm como dispositivos de lei ordinária*".<sup>1</sup>

Assim, não haveria que se falar em hierarquia, pois o elemento diferenciador seria material, com áreas exclusivas atribuídas pela Carta à lei complementar, o que vedaria a disposição de lei ordinária sobre o mesmo assunto. Não

---

<sup>1</sup> Ver, a propósito, o RE-377457/ PR, rel. Gilmar Mendes.

haveria hierarquia, repita-se, dado que sequer haveria possibilidade de conflito em razão da delimitação constitucional prévia dos temas tratados.

Bem, em qualquer caso vislumbra-se aí, entendemos, hierarquia, pois a lei ordinária, mesmo que posterior, que dispusesse sobre tema reservado a lei complementar, seria inconstitucional. Mas, inconstitucional por violar a Constituição, lembrarão alguns, *por violar competência reservada pela Constituição*: a hierarquia diria respeito à Constituição e não ao diploma complementar. Ora, de minha parte, respondo da seguinte forma: *a lei complementar é hierarquicamente superior às leis ordinárias, tendo a sua primazia outorgada pelo texto constitucional*. Nada muda no nosso raciocínio exposto, portanto.

Por fim, trazemos à baila a questão da *legitimidade*. Como diz o administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a legitimidade "*deriva-se diretamente do princípio democrático, informando a relação entre a vontade geral do povo e as suas expressões políticas, administrativas e judiciárias. Ela é captada a partir dos debates políticos pelos instrumentos de participação política dispostos pela ordem jurídica e, daí, impregnando toda a estrutura do Estado democrático, passa a ser necessariamente informativa, em maior ou menor grau, de toda sua ação (...) É essa vontade geral popular, em última análise, a definitiva dos interesses públicos, que deve ser atendida pela ação do Estado, especialmente, em sua atividade administrativa*" (MOREIRA NETO: 2006, p. 82).

Pois bem. Entende-se hoje que não basta ao Estado se contentar com a Legalidade (vinculação à lei), se não vier acompanhada da Legitimidade (vinculação à vontade popular). Ora, qual modalidade legislativa obedece melhor à aspiração popular, senão aquela votada pela maioria absoluta de seus representantes, isto é, a lei complementar, em oposição à modalidade ordinária para a qual basta a maioria simples? À parte críticas ao modelo vigente, o fato é que, *em tese*, encontra-se o povo representado no Congresso por mandatários escolhidos pelo voto direto. Determinado tema, endossado por mais da metade de tais representantes populares, *em tese* colmata *melhor* o interesse público, pois, repita-se, é a maioria absoluta dos representantes do povo (em última análise, a maioria absoluta do povo) que assim decide.

Não se quer dizer com isso que qualquer tema deva ser disciplinado através de lei complementar, ou que o Legislativo só deve, para

dar maior legitimidade às suas deliberações, utilizar dessa espécie normativa. Não. Mas o que queremos dizer é que, se o Legislador, em razão do alcance social ou relevância do tema, entender que deve ser utilizado o formato *complementar* para a deliberação do assunto, tal lei *necessariamente* tem proeminência sobre as espécies normativas ordinárias, mesmo que posteriores.

## 5. Conclusão

Posto isso, é como entendemos: as leis complementares não estão limitadas a tratar apenas dos assuntos que lhes são dedicados na Constituição, podendo ser utilizadas, à escolha do Legislador, para matérias outras; além disso, possuem hierarquia sobre demais espécies normativas, de forma que, naturalmente, as leis ordinárias não teriam o condão de revogá-las. Desta forma, complementando o conceito dado do início, lei complementar é *espécie normativa especial, hierarquicamente superior às leis ordinárias, carecedora de maioria absoluta dos membros de cada Casa legislativa para sua aprovação*.

É o entendimento que nos parece acertado. Afinal, acaba com o inconveniente de atribuir ao intérprete a tarefa de dizer se tal matéria é afeta a lei complementar ou não, o que, já vimos, traz insegurança, além de preservar a vontade popular que, como sustentamos, encontra maior guarida quando emitida pela maioria absoluta de seus representantes, o que se dá quando da elaboração de leis complementares.

## 6. Referências

MACHADO, Hugo de Brito. "Segurança jurídica e a questão da hierarquia da lei complementar".

[http://www.hugomachado.adv.br/conteudo.asp?home=1&secao=2&situacao=2&doc\\_id=151](http://www.hugomachado.adv.br/conteudo.asp?home=1&secao=2&situacao=2&doc_id=151) (parte 1) e

[http://www.hugomachado.adv.br/conteudo.asp?home=1&secao=2&situacao=2&doc\\_id=152](http://www.hugomachado.adv.br/conteudo.asp?home=1&secao=2&situacao=2&doc_id=152) (parte 2), em 29/ 07/ 2007.

MORAES, Guilherme Pena de. "Direito Constitucional- teoria do Estado". Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Curso de Direito Administrativo". 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso. "Curso de Direito Constitucional Positivo". 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_ "Processo constitucional de formação das leis". 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. <http://www.stf.gov.br>