

A lei complementar no direito brasileiro

Gustavo Carvalho Chehab

Sumário

Introdução. 1. Origem. 1.1. Direito estrangeiro. 1.1. Direito brasileiro. 2. Conceito. 3. Elementos constitutivos. 4. Diferenciação. 5. Natureza Jurídica. 6. Finalidade. 7. Classificação. 8. Objeto (âmbito material). 9. Posição hierárquica. 10. Invasão da reserva normativa. 11. Características. 12. Processo Legislativo e suas especificidades. 12.1. Iniciativa. 12.2. Emenda. 12.3. Discussão e votação. 12.4. Sanção e veto. 12. 5. Promulgação e publicação. Conclusão.

Introdução

A Constituição de um país apresenta as linhas mestras, os comandos gerais da organização política daquele Estado e os princípios e as garantias fundamentais dos seus cidadãos. As particularidades são descritas pela legislação infraconstitucional.

“As Constituições não têm o caráter analítico das codificações legislativas. São [...] largas sínteses, sumas de princípios gerais, onde, por via regra, só se encontra o *abstractum* de cada instituição nas suas normas dominantes [...]. Ao legislador cumpre, ordinariamente, revestir-lhes a ossadura delineada, impor-lhes o organismo adequado, e lhes dar capacidade real de ação” (BARBOSA, 1932-1934, apud BASTOS, 1999, p.25).

Gustavo Carvalho Chehab é Juiz do Trabalho Substituto na 10ª Região (DF e TO), especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo UniCEUB/DF e aluno especial do Mestrado em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público. Foi Juiz do Trabalho Substituto na 5ª Região (Bahia), professor universitário da Unime de Itabuna-BA e assessor e chefe de gabinete de Ministros do TST.

Para isso, a Constituição Federal brasileira prevê diversas espécies legislativas, entre as quais a Lei Complementar (art. 59, II). A plena compreensão do sistema normativo brasileiro e da sua hierarquia das fontes do direito requer um estudo da lei complementar, de seu conceito, elementos constitutivos, objetivo, origem, características e âmbito material de sua aplicação. Questões afetas à relação da lei complementar com a lei ordinária e ao processo legislativo e suas especificidades são importantes para o exame desse instituto, que ingressou no país de forma ocasional, mas que se perpetua ainda hoje na ordem constitucional.

1. Origem

1.1. Direito estrangeiro

A lei complementar prevista na Constituição Federal de 1988 teve origem na Lei Orgânica francesa. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 247), citando Vedel, assinala que a expressão “loi organique” (lei orgânica) foi “empregada no Direito francês, desde 1875, para ‘designar as leis relativas à organização dos poderes públicos’”. O art. 115 da Constituição francesa de 1848 (FRANÇA, 2006) trouxe, pela primeira vez, a menção da expressão “lois organiques”:

“Article 115. — Après le vote de la Constitution, il sera procédé, par l’Assemblée nationale constituante, à la rédaction des lois organiques dont l’énumération sera déterminée par une loi spéciale¹.”

Segundo Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 29), a lei especial referida acima “era a Lei 11 de dezembro de 1848, que tinha por escopo concretizar a lista de matérias [...]

¹ Tradução livre: Artigo 115 – Após a votação da Constituição, será procedida, pela Assembleia nacional constituinte, à redação das leis orgânicas cuja enumeração será determinada por uma lei especial.

previstas no referido dispositivo constitucional”.

Até a Constituição francesa de 1958, as *lois organiques* eram leis ordinárias que podiam ser modificadas nas mesmas condições das demais leis (FERREIRA FILHO, 2007, p. 247). Eram apenas qualificadas materialmente como orgânicas (BASTOS, 1999, p. 29).

A Constituição francesa de 4 de outubro de 1958 é que dispôs sobre as *lois organiques* no sentido atualmente atribuído à lei complementar do direito brasileiro, de “uma norma de direito que preenche uma posição intermediária – no que diz respeito a sua estabilidade na ordem jurídica – entre a Constituição e as leis ordinárias” (BASTOS, 1999, p. 29), com quórum qualificado para a sua aprovação.

Dispõe o art. 46 da Constituição francesa de 1958 (FRANÇA, 2008):

“Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu’à l’expiration des délais fixés au troisième alinéa de l’article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l’article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l’expiration d’un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l’article 45 est applicable. Toutefois, faute d’accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l’Assemblée nationale en dernière lecture qu’à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution".²

Além do Brasil, o direito francês inspirou Constituições de outros países, como Marrocos, Senegal, Espanha, Itália e Portugal (BASTOS, 1999, p. 31-34). Na América do Sul, há previsão de lei complementar (orgânica), por exemplo, no Chile (art. 63, 1, da Constituição de 1980), na Colômbia (art. 151 da Constituição de 1991), no Peru (art. 106 da Constituição de 1993) e na Venezuela (art. 203 da Constituição de 1999).

1.2. Direito brasileiro

No Brasil, a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891) consigna, pela primeira vez, o termo "lei orgânica", no art. 34, nº 33 e 34:

"Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

... *omissis* ...

33º) decretar as leis e resoluções necessárias ao exercício dos poderes que pertencem à União;

34º) decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição."

O art. 39, nº 1, da Constituição brasileira de 1934 também previa a expedição de leis orgânicas pelo Poder Legislativo com a san-

² Tradução livre: Artigo 46 - As leis que a Constituição confere o caráter de leis orgânicas são aprovadas e alteradas nas seguintes condições.

O projeto ou a proposta não pode, em uma primeira leitura, ser submetida à deliberação e à votação nas assembleias antes dos prazos estabelecidos no parágrafo terceiro do artigo 42. No entanto, se o processo acelerado foi iniciado em conformidade com o artigo 45, o projeto ou a proposta pode ser submetida à deliberação na primeira assembleia antes do término de quinze dias após o depósito.

O procedimento do artigo 45 é aplicável. Todavia, na falta de acordo entre as duas Casas, o texto não pode ser aprovado pela Assembleia Nacional sem apreciação da maioria absoluta dos seus membros.

As leis orgânicas relativas ao Senado devem ser votadas em termos idênticos pelas duas Casas.

As leis orgânicas não podem ser promulgadas até que o Conselho Constitucional tenha declarado a sua conformidade com a Constituição.

ção do Presidente da República (BASTOS, 1999, p. 35).

Na aceção e características atuais, de espécie normativa distinta com aprovação por quórum especial, a lei complementar foi inserida no ordenamento nacional pela Emenda Constitucional 4 de 2/9/1961 (BRASIL, 1961), que tratou de introduzir o parlamentarismo no Brasil, nos seguintes termos:

"Art. 22. Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros.

... *omissis* ...

Art. 25. A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitória nove meses antes do termo do atual período presidencial."

Com a renúncia do Presidente Jânio Quadros em 25/8/1961, houve uma crise institucional no Brasil, já que não foi aceita, por diversos setores, a posse do Vice-Presidente João Goulart. "A instituição do parlamentarismo no Brasil foi urgente, o que impediu maiores debates a respeito do tema. Assim, foi prevista a possibilidade de leis complementarem a organização do sistema parlamentar criado, cuja aprovação ocorreria mediante um *quorum* específico" (COELHO, 2007, p. 330).

Posteriormente, superada a fase parlamentarista brasileira, o Ato Institucional 2/1965 outorgou ao Presidente da República, em seu art. 30, a competência para baixar atos complementares. A expressão "lei complementar" apareceu pela primeira vez na Emenda Constitucional 17/1965 (art. 6º, § 8º). A Constituição de 1967 (arts. 49, II, e 53) e a Emenda Constitucional 1/1969 (arts.

46, II, e 50) também dispuseram sobre a lei complementar (BASTOS, 1999, p. 34-37), que permanece presente na Carta de 1988.

2. Conceito

O termo “lei” tem origem latina na palavra *lex*, de *legere* (escrever). Pode-se dizer que lei, em sua origem epistemológica, significa “o que está escrito” (SILVA, De P., 2003, p. 826, grifo do autor). Segundo Washington dos Santos, lei é uma regra de direito obrigatória, de origem estatal, para manter a ordem e o desenvolvimento numa comunidade (SANTOS, 2001, p. 145).

A palavra “complementar” vem do latim *complementum*, de *complere* (encher), e é utilizada para “indicar todo fato, ato ou coisa, que venha, posteriormente, *completar* o que se tinha anteriormente feito, ou o que anteriormente ocorrera [...] Indica a parte que se *vem anexar* à outra parte, para torná-la perfeita” (SILVA, De P., 2003, p. 321, grifo do autor).

Humberto Quiroga Lavié (1991, p. 350) define leis complementares (orgânicas) como “aquellas que regulan el funcionamiento de los órganos del Estado o de las instituciones básicas establecidas en la Constitución. Ellas suelen requerir [...] una mayoría especial para ser aprobadas, lo cual le otorga el carácter de semirrigidez”³.

Para José Afonso da Silva (2006, p. 314), leis complementares “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”.

Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 47-48) assinala que lei complementar é “aquela que contempla uma matéria a ela entregue de forma exclusiva e que, em consequência,

³ Tradução livre: são as que regem o funcionamento dos órgãos do Estado ou as instituições básicas estabelecidas na Constituição. Elas muitas vezes exigem [...] uma maioria especial para serem aprovadas, o que lhe outorga o caráter de semirrigidez.

repele normações heterogêneas, aprovada mediante um *quorum* próprio de maioria absoluta”.

3. Elementos constitutivos

Das definições acima, extrai-se que a lei complementar possui dois elementos constitutivos: um de ordem material e outro de ordem formal.

O elemento material é o campo de atuação que foi reservado à lei complementar pela Constituição, é o espaço (ou vazio) legislativo destinado pela Constituição para a atuação suplementar ou integrativa do legislador, eleito por este, segundo um juízo de relevância.

O aspecto formal refere-se ao *quorum* especial (e diferenciado) para a votação e aprovação do projeto de lei complementar. Em face da relevância da matéria e do aspecto integrativo da lei complementar, o constituinte procurou dificultar as alterações no ordenamento pátrio.

4. Diferenciação

Victor Nunes Leal (1997, p.3) destaca que todas as leis “se destinam a completar princípios básicos enunciados na Constituição”. A própria Constituição, em alguns casos, reserva à lei ordinária (comum) esse mesmo caráter (ex. normas gerais de licitação, art. 22, XXVII).

Todavia, no caso das leis complementares propriamente ditas, o constituinte atribui de forma expressa certas matérias à regulação por essa espécie normativa (elemento material), exigindo sua aprovação por *quorum* de deliberação superior às das leis ordinárias (elemento formal). Esses dois elementos constitutivos são os que diferenciam a lei complementar da lei ordinária (MORAES, 2008, p. 666-667) e tornam aquela peculiar (MENDES; COELHO, 2008, p. 881). “É o critério formal e material adotado pela Constituição que dá unidade de regime à lei complementar, sem o que

não se legitimaria o seu estudo como uma categoria científica autônoma” (BORGES, 1975, p. 72).

A lei complementar também não se confunde com as emendas constitucionais, pois não altera nem adita a Lei Fundamental. Para Marinkovic e outros (1994, v. 1, p. 12), “las leyes orgánicas constitucionales [equivalente às leis complementares no Brasil⁴] no son parte del contenido material de la Constitución”⁵.

5. Natureza Jurídica

Para Miguel Reale (1962, p. 110-111), as leis complementares são um “*tertium genus* de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação (perda de vigência) por força de qualquer lei ordinária superveniente”.

Segundo José Levi Amaral Júnior (2003), “a Constituição de 1988, em seu art. 59, refere sete espécies normativas que, por estarem fundadas [...] no texto constitucional, têm natureza de *normas primárias*”.

A lei complementar é norma primária, pois é espécie normativa fundada diretamente na Constituição. Em que pese o posicionamento em contrário, abaixo analisado, é uma lei.

6. Finalidade

Segundo Sara de Figuerêdo (1985, p. 101), as leis complementares “objetivam regular os preceitos constitucionais que não são auto-aplicáveis, que não valem concretamente de *per si*”. Para Osmar José da Silva (2003), a lei complementar atua no plano da eficácia das normas constitucionais, regulando as normas programáticas (ou de eficácia limitada ou reduzida), por

⁴ CHILE (2011), art. 63, 1, com redação dada pela Reforma Constitucional 20.050.

⁵ Tradução livre: as leis orgánicas constitucionais [equivalentes às leis complementares no Brasil] não fazem parte do conteúdo material da Constituição.

meio de lei, com *quorum* deliberativo inferior ao das Emendas (apesar de superior ao da lei ordinária).

Também Marinkovic e outros (1994, v. 1, p. 11), citando Jorge Mario Quinzio, assinalam que as leis complementares, que compreendem as leis ordinárias, as orgánicas constitucionais (equivalente à nossa lei complementar), as de quórum qualificado e as de anistias e indultos gerais, “son aquellas que desarrollan y complementan el texto constitucional y en algunos aspectos materializan las disposiciones programáticas, que son preceptos constitucionales de carácter declarativo que consagran ciertos principios”⁶.

As leis complementares, para Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 27), “dão aplicação e desenvolvem determinados dispositivos constitucionais”, definidos expressamente pelo constituinte, que tencionou dificultar as alterações no ordenamento, mediante *quorum* especial e mais qualificado do que as demais leis.

Para Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2003, p. 234), as leis complementares “servem para disciplinar certos âmbitos do comportamento julgados exponenciais e merecedores de maior estabilidade em face da possibilidade de revogação”.

7. Classificação

As leis complementares podem ser classificadas de diversos modos.

Relativamente ao órgão criador, a lei complementar pode ser elaborada pela União, Estados, Distrito Federal e, até, Municípios. “A lei complementar constitui-se espécie normativa acessível também aos Estados [, pois] [...] sujeitos a observarem, dentre outros princípios estabelecidos na Constituição Federal, os referentes ao pro-

⁶ Tradução livre: são aquelas que desenvolvem e complementam o texto constitucional e, em alguns aspectos, materializam as disposições programáticas, que são preceitos constitucionais de caráter declarativo que consagran certos princípios.

cesso legislativo” (BASTOS, 1999, p. 127). O § 3º do art. 25 da Carta Magna é claro ao permitir aos Estados a edição de lei complementar para instituir região metropolitana. O art. 62, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal prevê a lei complementar como espécie normativa distrital. Alguns municípios brasileiros, como o Rio de Janeiro, Porto Alegre e Salvador, também prevêem, em suas leis orgânicas, a elaboração de lei complementar.

As leis complementares expedidas pelo Congresso Nacional, quanto à sua veiculação, podem ser nacionais ou federais. Leis nacionais são as que alcançam a União, os Estados e os Municípios e são “voltadas para todos os brasileiros” (ATALIBA, 1980, p. 62). A lei federal é a referente à União e dirigida aos seus administrados. É exemplo de lei complementar nacional a que trata de normas gerais sobre Direito Financeiro e Tributário (ATALIBA, 1980, p. 61). Lei complementar sobre empréstimo compulsório é exemplo de lei federal, pois somente a União pode instituir esse tributo (ALVES, 1991, p. 303).

Quanto a seus efeitos, Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 94) classifica as leis complementares em exaurientes e continuáveis. São exaurientes as leis complementares que “incidem de maneira direta sobre os fatos ou comportamentos regulados”, que, por se tratarem de normas plenas, “não prescindem de qualquer normação complementar” (ex. Loman). As leis complementares continuáveis necessitam de outra norma para aditá-las, isto é, permitem a existência simultânea de outra espécie normativa (em geral, uma lei ordinária) para regular a matéria (ex. Código Tributário Nacional).

8. Objeto (âmbito material)

A lei complementar possui âmbito material próprio (reserva normativa). Como se observa da 1ª parte do art. 46 da Constituição francesa de 1958, acima transcrito, as leis complementares (ou orgânicas, no

direito francês) são “as leis que a Constituição confere” esse caráter. Apropriada é a lição de Gregorio Badeni (2006, v. 1, p. 14):

“[...] Existen ciertas materias que son esenciales para la configuración del sistema político y cuya concreción el constituyente ha delegado en el legislador. De modo que la materia constitucional no está contenida solamente en la constitución, sino también en aquellas leyes reglamentarias que desarrollan aspectos sustantivos de la organización constitucional genérica y por imposición del propio texto constitucional⁷.”

É a Constituição quem define as matérias próprias da lei complementar, como assinala Manoel G. Ferreira Filho (2007, p. 249):

“Criando um *tertium genus*, o constituinte o fez tendo um rumo preciso: resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional contra mudanças apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário. Se assim agiu, não pretendeu deixar ao arbítrio do legislador o decidir sobre o que deve ou o que não deve contar com essa estabilidade particular.”

A Constituição elencou, ao longo de seu texto e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dezenas de matérias afetas à lei complementar. Apenas nessas caberá a atuação complementadora do legislador; para as demais matérias, a regulação é da alçada da lei ordinária (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 882). São matérias próprias de lei complementar:

⁷ Tradução livre: [...] Existem certas matérias que são essenciais para a configuração do sistema político e cuja concretização o constituinte delegou ao legislador. De modo que a matéria constitucional não está contida somente na Constituição, mas também naquelas leis regulamentares que desenvolvem aspectos substantivos da organização constitucional genérica e por imposição do próprio texto constitucional.

1) proteção contra dispensa arbitrária ou sem justa causa de empregados (art. 7, I); 2) inelegibilidade eleitoral (14, § 9º), 3) criação de Territórios, sua transformação em Estado ou reintegração a este (18, § 2º); 4) divisão, desmembramento e integração de Estados (18, § 3º); 5) criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios (18, § 4º); 6) trânsito ou permanência de tropas estrangeiras no Brasil (21, IV, 49, II, e 84, XXII); 7) autorização para os Estados legislarem sobre questões específicas da competência privativa da União (22, parágrafo único); 8) normas para a cooperação entre os entes federativos para o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar (23, parágrafo único); 9) instituição pelos Estados de região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões (25, § 3º); 10) áreas de atuação de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação (37, XIX); 11) adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria de servidores (40, § 4º); 12) procedimento de avaliação periódica de desempenho de servidor público estável (41, § 1º, III); 13) condições para integração de regiões em desenvolvimento e composição dos organismos regionais que executarão os planos regionais (43, § 1º, I e II); 14) número total de Deputados e a representação por Estado e pelo Distrito Federal (45, § 1º); 15) elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (59, parágrafo único); 16) outras atribuições ao Vice-Presidente da República distintas da substituição e auxílio previsto na Constituição (79, parágrafo único); 17) Estatuto da Magistratura (93); 18) regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios (100, § 15); 19) organização e competência dos Tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais (121); 20) atribuições, estatuto de cada Ministério Público, destituição do seu Procurador-Geral, procedimentos administrativos que lhe são afetos e controle externo da atividade policial (128, §§ 4º e 5º, 129, VI e VII, e 29 do

ADCT); 21) organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União (131 e 29 do ADCT); 22) organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios (134, § 1º); 23) organização, preparo e emprego das Forças Armadas (142, § 1º); 24) conflitos de competência em matéria tributária, regular as limitações constitucionais ao poder de tributar, estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária e regime único de arrecadação de impostos (146, I a III e parágrafo único); 25) critérios especiais de tributação (146-A); 26) empréstimos compulsórios (148); 27) impostos sobre grandes fortunas (149); 28) instituição de impostos não previstos na Constituição (154, I); 29) competência para instituir imposto sobre *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (155, § 1º, III); 30) regras tributárias sobre imposto de bens móveis, títulos e créditos (155, § 2º, XII); 31) imposto sobre serviços de qualquer natureza, salvo os previstos no artigo 155, II (156, III e § 3º); 32) estabelecer normas, valor e acompanhamento acerca dos fundos de participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios (161); 33) finanças públicas, dívida pública externa e interna, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades públicas, compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União (163); 34) exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (165, § 9º, 166, § 6º, e 168); 35) limites de despesa de pessoal ativo e inativo (169); 36) procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação por interesse público (184, § 3º); 37) sistema financeiro nacional (192); 38) limites para concessão de remissão ou

anistia das contribuições sociais (195, § 11); 39) percentuais e critérios de rateio das verbas de saúde da União, normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde dos entes federativos, normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União na saúde (198, § 3º); 40) requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários nos casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e para segurados portadores de deficiência (201, § 1º); 41) regime de previdência privada complementar (202); 42) relação dos entes federativos, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, permissionárias e concessionárias de serviço público em entidades fechadas de previdência privada (202, §§ 4º a 6º); 43) relevante interesse público sobre posse e domínio de terras indígenas (231, § 6º); 44) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas (29, ADCT); 45) criação de contribuição ao PIS e ao PASEP (239); 46) opção de membros da Procuradoria da República pela Advocacia-Geral da União (29, § 2º, ADCT); 47) impostos municipais sobre vendas a varejo (34, § 7º, ADCT); 48) imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias incidente sobre energia elétrica (34, § 9º, ADCT); 49) regulamentação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (79, ADCT); e 50) montante que a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal em face dos créditos decorrentes de impostos a que se refere o art. 155, § 2º, X, "a" (91, ADCT).

9. Posição hierárquica

Sara de Figuerêdo (1985, p. 101) entende que as leis complementares são superiores

às ordinárias. Também Hugo de Brito Machado (1997, p. 54) sustenta que "a lei complementar é hierarquicamente superior à lei ordinária". Na doutrina estrangeira, Humberto Quiroga Lavié (1991, p. 351), entre outros, sustenta a preponderância hierárquica das leis complementares em relação às leis ordinárias.

Na Colômbia, as leis orgânicas (complementares) predeterminam o exercício da atividade legislativa (HENA O HIDRÓN, 1996, p. 235), o que, segundo Orlando García-Herreros (2007, p. 140), "les confere una categoría superior respecto de las demás leyes"⁸, a ponto de alguns doutrinadores colombianos considerarem que elas formam uma parte do bloco de constitucionalidade (GARCÍA-HERREIROS, 2007, p. 19,140). Essa função, no entanto, não está presente no direito brasileiro.

Michel Temer (1995, p. 142) entende que "não há hierarquia alguma entre a lei complementar e a lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas". Geraldo Ataliba (1980, p. 61), revendo posição anterior, também esclarece que a lei ordinária tem lugar em área distinta da lei complementar, "como suas áreas são distintas, não há risco de superposição. Cada qual tem validade na sua esfera própria - constitucionalmente delimitada - sem nenhuma hierarquia" entre elas.

Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 59) sustenta que "a lei ordinária e a complementar não se subordinam reciprocamente [...], porquanto versam matérias distintas e buscam seus fundamentos de validade diretamente da Constituição". Acrescenta que a exigência do quórum qualificado de votação para as leis complementares é tão somente para dificultar mudanças em matérias tidas pelo constituinte como relevantes. Também Gilmar Mendes, Inocêncio M.

⁸ Tradução livre: Ihes confere uma hierarquia superior em relação às demais leis.

Coelho e Paulo Gustavo G. Branco (2008, p. 882) partilham do entendimento de que não há hierarquia entre lei ordinária e lei complementar. José J. Gomes Canotilho (1993, p. 835) assevera que as leis orgânicas (complementares) ocupam, hierarquicamente, o mesmo patamar das leis ordinárias.

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que a lei complementar está no mesmo plano da lei ordinária, não tendo hierarquia constitucional, conforme os precedentes: RE 419.629, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30/6/2006; AgRg-Ag 637.299, rel. Min. Celso de Mello, DJ 5/10/2007.

Eduardo Cordero Quinzacara (2010, p. 134) assevera que no Chile o Tribunal Constitucional, por influência da doutrina espanhola, chegou a defender que a lei orgânica constitucional (lei complementar) situava em um patamar inferior à Constituição e superior às demais leis, mas abandonou essa posição em face das fortes críticas da doutrina chilena. Para ele, “la Ley orgánica constitucional no constituye una categoría sustancialmente diversa a la ley, en la medida que los elementos que la configuran no tienen por objeto alterar su naturaleza, sino establecer reglas de procedimiento más rigurosas para su elaboración”⁹.

A lei complementar, portanto, não é superior, nem inferior à lei ordinária; ambas ocupam a mesma posição hierarquia na pirâmide das fontes do direito.

A divisão de matérias entre lei ordinária e complementar também não enseja uma hierarquia das normas gerais sobre as não gerais. Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 96) adverte que “não são as normas gerais que conferem a possibilidade de existência às não gerais. Estas extraem sua validade da Constituição, sem intermediação”. Tratando-se de normas de mesmo nível,

⁹ Tradução livre: a Lei orgânica constitucional não constitui uma categoria substancialmente diversa à da lei, na medida em que os elementos que a configuram não têm por objeto alterar sua natureza, mas estabelecer regras de procedimento mais rigorosas para sua elaboração.

não se pode pressupor uma inferioridade, é necessário conjugar as normas. Nesse caso, continua o doutrinador, a lei complementar continuável, em regra, “vai ser aplicável conjuntamente com a lei ordinária” (BASTOS, 1999, p. 97).

10. Invasão da reserva normativa

Geraldo Ataliba (1980, p. 61) adverte que a “lei complementar que verse matéria de lei ordinária é lei ordinária para todos os efeitos”. Fábio Alexandre Coelho (2007, p. 33-334) defende que, se a lei complementar tratar de matéria pertinente à lei ordinária, não haverá qualquer vício, pois o *quorum* de deliberação daquela é superior ao dessa; nesse caso, poderá uma lei ordinária revogar uma lei complementar. Nesse sentido é a jurisprudência do STF: ADC 1, rel. Min. Moreira Alves, DJ 16/6/1995; ADI-MC 2.111, rel. Min. Sydeney Sanches, DJ 15/12/2003; RE 419.629, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30/6/2006.

Se ocorrer o contrário, a lei ordinária disciplinar matéria inerente à lei complementar, “a invasão de competência implicará na inconstitucionalidade da lei elaborada, não havendo qualquer possibilidade de aproveitamento” (CANOTILHO, 1993, p. 334). Corroboram essas teses as seguintes decisões: STJ, Resp 92.508, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ 25/8/1997; STF, RE 172.058, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 13/10/1995.

Cumprido assinalar que o Código Tributário Nacional foi recepcionado pela Constituição de 1988 como lei complementar (STJ, REsp 464372, rel. Min. Luiz Fux, DJ 2/6/2003; STF, RE 556.664, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 13/11/2008).

11. Características

Partindo da doutrina de José Joaquim Canotilho Gomes (1993, p. 835-836) e considerando as peculiaridades do direito brasileiro e os aspectos acima estudados, é possível aferir as seguintes características

das leis complementares nacionais: a) hierarquia – igual à da lei ordinária; b) tipicidade (ou taxatividade) – é a Constituição que enumera as hipóteses de lei complementar¹⁰; c) exclusividade em razão da matéria – “sempre que a Constituição reservou para ‘lei orgânica’ a disciplina jurídica de certas matérias”, então somente por ela poderá atuar o Legislativo (CANOTILHO, 1993, p. 835); d) solenidade própria – é o *quorum* especial previsto para sua aprovação; e) numeração independente – as leis complementares seguem numeração própria, distinta das demais espécies legislativas; f) indelegabilidade – é vedada a delegação de elaboração de lei complementar ao Presidente da República (art. 68 da Constituição brasileira).

A lei complementar pode veicular sobre normas gerais (ex. matéria tributária, art. 146, III, da Constituição) ou sobre um assunto específico (ex. proteção contra dispensa arbitrária ou sem justa causa de empregados, art. 7, I).

12. Processo Legislativo e suas especificidades

O art. 69 da Constituição é absolutamente lacônico ao estabelecer que “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”. O texto constitucional anterior era o art. 50 da Emenda Constitucional 1/1969 (BRASIL, 1969) que estabelecia:

“Art. 50. As leis complementares somente serão aprovadas, se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.”

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 248), citando lição de Maximiliano, sustenta que se deve aplicar à norma atual a mesma interpretação aceita para a anterior. Na verdade, como bem destaca Alexandre

de Moraes (2008, p. 667), o procedimento para a elaboração da lei complementar “segue o modelo padrão do processo legislativo ordinário, com a única diferença em relação à subfase de votação, pois [...] o *quorum* será de maioria absoluta”.

12.1. Iniciativa

Pelo art. 61 da Constituição Federal, a iniciativa das leis complementares é semelhante à das demais leis ordinárias, cabendo “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”.

Nos casos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 61, § 1º), estará o projeto de lei complementar eivado de vício formal de inconstitucionalidade caso não seja apresentado por ele. O mesmo ocorre no âmbito dos Estados, nas hipóteses em que somente o Governador tem a iniciativa de propor a lei complementar, e nos demais casos de competência privativa. Nesse sentido há precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF): ADI 1.201, Rel. Min. Moreira Alves, j. 27/4/1995; ADI 1.432, rel. Min. Sydney Sanches, j. 1/2/1996; ADI 1.051, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 2/8/1995.

Normalmente, os projetos de lei, inclusive de lei complementar, começam na Câmara dos Deputados (art. 64 da Constituição), que é a Assembleia dos representantes do povo.

12.2. Emenda

Emenda é, para o art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), uma proposição apresentada como acessória de outra ou, para o art. 211, VI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), uma espécie de proposição. Ela pode ser do parlamentar ou da comissão.

A emenda, segundo a norma interna da Câmara dos Deputados, pode ser supressiva (erradica qualquer parte de outra

¹⁰ Idêntica característica há no Direito chileno (cf. MARINKOVIC; URQUIAGA; ALCALÁ, 1994, p. 11).

proposição), aglutinativa (funde outras emendas ou estas com o texto original), substitutiva (altera, substancial ou formalmente, o conjunto da proposta inicial), modificativa (altera a proposição sem a modificá-la substancialmente), aditiva (acrescenta a outra proposição) e de redação (sana vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto). É possível haver subemenda (emenda de outra emenda).

Os Regimentos do Senado (art. 230, I) e da Câmara (art. 119, § 2º) estabelecem como requisito a pertinência temática da emenda com o projeto de lei em tramitação. É vedada a apresentação de proposição que enseje aumento de despesas nos projetos de lei de iniciativa exclusiva ou se refiram à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (arts. 63 da Constituição, 230, IV, do RISF e 124 do RICD). No Senado, há, ainda, vedação de apresentação de emenda contrária ao projeto de lei (art. 230, II). A possibilidade de emenda não autoriza a invasão da iniciativa exclusiva.

12.3. Discussão e votação

Para as leis complementares, “incidem todos os dispositivos sobre a discussão e a votação aplicáveis ao processo legislativo de formação das leis ordinárias” (SILVA, J. A. da, 1998, p. 316-317), salvo quanto ao *quorum* de aprovação e aos turnos de votação na Câmara dos Deputados.

O art. 47 da Constituição estabelece, como regra geral, a deliberação pela maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos membros da Casa legislativa. Os arts. 69 da Carta Magna, 183, § 1º, do RICD e 288, III, “a”, do RISF, no entanto, estabelecem que, para a aprovação da lei complementar, é necessária a maioria absoluta dos membros de cada Casa, o que, hoje, significa 41 senadores (dos 81) e 257 deputados (dos atuais 513). A maioria absoluta dos membros das Assembleias

Legislativas também é necessária para os projetos de leis complementares estaduais.

O art. 148 do RICD ressalva o projeto de lei complementar da regra geral do turno único. O art. 270 do RISF não tem semelhante regra.

Na casa iniciadora (Câmara ou Senado, dependendo da iniciativa), o projeto de lei complementar será discutido, emendado (se for o caso) e aprovado pela maioria absoluta dos membros da Casa. Após, será remetido à Casa revisora (Senado ou Câmara) para ser discutido e aprovado pela maioria absoluta de seus membros. Havendo emendas na Casa revisora, o projeto retornará à Casa iniciadora, que aprovará as modificações por maioria absoluta de seus membros ou as rejeitará. Se qualquer das Casas rejeitar a proposta, será ela arquivada. Caso aprovada, segue para sanção.

O Regimento Interno da Câmara estabelece que os projetos de leis complementares tramitarão com prioridade (art. 151, II, “b”, 1). O Regimento do Senado não contém previsão semelhante, embora também discipline as situações de preferências (art. 311).

12.4. Sanção e veto

Pontes de Miranda sustentava que a lei complementar se aperfeiçoava pela aprovação no Congresso, sendo desnecessária sanção ou veto (FERREIRA FILHO, 2007 p. 251). José Afonso da Silva (2006, p. 318), com muita propriedade, adverte que: a) a sanção é uma regra geral, que só pode ser excluída expressamente, como é o caso das Emendas à Constituição; b) não há previsão de promulgação da lei complementar pelas mesas das duas Casas do Congresso Nacional; c) o art. 48 da Constituição estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre matérias ali elencadas, entre as quais hipótese inequívoca de reserva à lei complementar (plano plurianual), o que revela a necessidade da sanção.

Incumbe, portanto, ao Presidente da República, na forma das demais proposições de lei, sancionar e/ou vetar o projeto de lei complementar. Havendo veto total ou parcial, observar-se-á o disposto nos § 1º, 2º e 4º a 6º do art. 61 da Constituição.

12.5. Promulgação e publicação

Sancionada a lei complementar, seguirá sua promulgação e publicação, nos termos dos arts. 65 e 66 da Constituição. A promulgação “visa a dar ciência a todos de que uma lei foi votada e aprovada pelo Congresso e demais autoridades que participaram do seu processo de formação” (SILVA, J. A. da, 2006, p. 233). Na publicação, o texto é impresso e divulgado no Diário Oficial.

Conclusão

A lei complementar é importante instrumento no processo legislativo brasileiro. Oriunda do direito francês, foi inserida no país em face da urgência da implantação do parlamentarismo e incorporou-se definitivamente entre as espécies normativas primárias estabelecidas na Constituição. Ela possui âmbito de atuação próprio (objeto), definido na Constituição, tem hierarquia semelhante às demais leis ordinárias e é aprovada mediante o voto da maioria absoluta dos membros do Parlamento.

Caso invadida a reserva normativa destinada à lei ordinária, a lei complementar será lei ordinária para todos os efeitos, podendo ser alterada por lei comum. Se ocorrer o inverso, a lei ordinária usurpadora da matéria própria da lei complementar é inconstitucional.

A lei complementar destina-se a regular as matérias expressamente eleitas pelo constituinte, mediante deliberação com *quorum* especial, superior ao da lei ordinária e inferior ao da emenda constitucional, estabelecido para dificultar as alterações no ordenamento e para conferir maior estabilidade normativa. Trata-se de relevante

espécie normativa do processo legislativo brasileiro.

Referências

ALVES, José Carlos Moreira. Lei Complementar. Abertura do XV Simpósio Nacional de Direito Tributário. *Caderno de Pesquisas Tributárias*, São Paulo, n. 19, 1991.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Decreto autônomo: questões polêmicas. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 5, n. 49, jun. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_49/artigos/art_Levi.htm>. Acesso em: 11 maio 2011.

ATALIBA, Geraldo. Regime Constitucional e Leis nacionais e federais. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 13, n. 53-54, jan. /jun. 1980.

BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. 2. ed. Buenos Aires: La Ley, 2006. t. I.

BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Coligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1932-1934.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Lei Complementar: teoria e comentários*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos: Instituto Brasileiro do Direito Constitucional, 1999.

BORGES, José Souto Maior. *Lei complementar tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais: EDUC, 1975.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução Nº 17, de 1989: Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, [1989?]. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2011.

_____. Congresso. Senado Federal. *Regimento interno*. Brasília: Senado Federal, 2011. v. 1.

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 24 de fevereiro de 1891. Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. p. 523. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 11 maio 2011.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1988]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 11 mai. 2011.

_____. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 20 out. 1969. Seção 1, p. 8865. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 11 maio 2011.

_____. Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961. Institui o sistema parlamentar de governo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 2 set. 1961. Seção 1, p. 8034. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-2-setembro-1961-349692-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 maio 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CHILE. Constitución Política (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Texto actualizado a julio de 2011. Chile: Cámara de Diputados, 2011. 127 p. Disponível em <<http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

COLÔMBIA. Constitución (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Senado de la República, [1991]. Disponível em <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html>. Acesso em 13 jun. 2011.

CONSTITUCIONES Políticas del Perú. Lima: Arquivo Digital de la Legislación en el Perú, [2006?]. Disponível em <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo. La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el derecho nacional. *Revista de Derecho*, Valdivia, v. 23, n. 1, jul. 2010.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUERÊDO, Sara Ramos de. *Processo Legislativo*. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1985.

FRANÇA. Constitution (1848). *Constitution du 4 novembre 1848: deuxième République*. Paris: Assemblée Nationale, [2006]. Disponível em <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-deuxieme-republique.asp>>. Acesso em: 10 maio 2011.

_____. Constitution (1958). *Constitution du 4 octobre 1958*. Paris: Assemblée Nationale, 2008. Disponível em <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_previous.asp>. Acesso em: 11 maio 2011.

GARCÍA-HERREROS, Orlando. *Apuntes de Derecho Constitucional Colombiano*. 2. ed. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2007.

HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*. 10. ed. Bogotá: Temis, 1996.

LAVIÉ, Humberto Quiroga. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: Universidad Autónoma de México, 1991.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e outros Problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MARINKOVIC, Mario Verdugo; URQUIAGA, Emilio Pfeffer; ALCALÁ, Humberto Nogueira. *Derecho Constitucional*. 2. ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1994. v. 1.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

REALE, Miguel. *Parlamentarismo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1962.

SANTOS, Washington dos. *Dicionário Jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Processo Constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Osmar José da. Lei complementar e eficácia constitucional. *Contador Perito.com*, Brasília, 7 out. 2003. Disponível em <<http://www.contadorperito.com/index.php?ag=5431&tp=3>>, Acesso em 12 mai. 2011.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

VENEZUELA. Constitución (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial Extraordinaria*, Caracas, 24 mar. 2000. Disponível em: <<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

