

HÁ HIERARQUIA ENTRE LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA?

André Luiz Filo-Creão G. da Fonseca¹

Resumo:

O Presente artigo visa expor e analisar uma das matérias que nos dias de hoje, na doutrina Constitucionalista Brasileira, vem sendo objeto de profundas divergências. Trata-se da discussão travada entre os Juristas que defendem a existência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária contra aqueles que por sua vez entendem que entre essas espécies normativas não há que se falar em qualquer relação de subordinação.

O Direito Constitucional, em qualquer Sistema Jurídico onde haja um real comprometimento com o Estado Democrático de Direito, com as garantias individuais, com os profundos ideais de Justiça, surge como o ápice, o vértice, o ponto norteador desse sistema jurídico, sendo, em vista disso, suas normas, de curial importância ao correto desenvolvimento da vida em sociedade.

O Sistema Jurídico brasileiro, com o advento da Carta Magna de 1988, procurou abraçar o regime democrático, o respeito às liberdades individuais, aos verdadeiros ideais de justiça, prova disso são os dispositivos constantes dessa Carta Política.

Visando promover a efetiva observância das condutas adequadas na sociedade, a CF/88 disciplina em seu artigo 59 as diversas formas de normas as quais poderão ser utilizadas dentro do sistema jurídico pátrio, a fim de que através delas, os fatos sociais possam ser devidamente previstos e determinados.

Dentre essas normas observa-se as Leis Complementares, previstas no art. 59, item I da CF/88 e as Leis Ordinárias, previstas no item III do já mencionado artigo da Carta Magna. Muito se discute se há entre referidas normas hierarquia, ou seja, se uma prepondera sobre a outra, apresentando maior importância a ponto de, havendo aparente conflito, vir uma a revogar a outra.

¹ Graduando do 5º ano do Curso de Direito da Universidade da Amazônia, Monitor da Disciplina Direito Processual Civil I e Conciliador da Justiça Federal – Seção/PA

A doutrina pátria não é uníssona com relação a matéria, motivo pelo qual, demonstraremos os diversos posicionamentos existentes para que, ao final, possamos chegar a uma conclusão lógica diante da controvérsia ora apresentada.

O assunto a ser discutido é profundamente empolgante, pois ambos os entendimentos são defendidos por respeitados doutrinadores pátrios, os quais, com ênfase, defendem seu ponto de vista, sendo assim, profundamente interessante a discussão da matéria e o esclarecimento acerca da existência ou não de hierarquia entre a Lei Complementar e a Lei Ordinária.

As leis complementares aparecem no nosso Ordenamento Jurídico no artigo 59, item II, sendo definidas pelo Eminentíssimo professor Celso Ribeiro Bastos² como:

“... aquela que complementa a Constituição”

A Lei Complementar, dentro de nosso ordenamento jurídico aparece como sendo aquela que possui processo legislativo próprio e matéria reservada nos termos que for determinada pela Constituição.

O festejado mestre Miguel Reale³ define assim as Leis Complementares:

“... tertium genus de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação (perda da vigência) por força de qualquer lei ordinária superveniente”

Percebe-se assim que as leis complementares encontram-se em uma posição intermediária entre as normas constitucionais e as leis ordinárias, sendo hierarquicamente inferior as normas constitucionais, até porque lhas complementam e hierarquicamente superior as leis ordinárias.

A lei complementar existe em razão da necessidade que viu o legislador constituinte originário de que determinadas matérias, mesmo sendo evidentemente importantes não deveriam ser reguladas na Constituição, sob pena de se impossibilitar formalmente futuras alterações, porém não poderiam, ao mesmo tempo, comportar sucessivas alterações através de processo legislativo ordinário.

² BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional – 19. ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 1988.

³ REALE, Miguel. Parlamentarismo Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1962. p.110.

Há então, basicamente, duas diferenças entre a lei ordinária e a lei complementar, sendo estas diferenças de cunho material e formal.

Substancialmente falando, a diferença existente entre as duas espécies normativas consiste em que as leis complementares referem-se as matérias previamente descritas na Constituição, ou seja, só e somente só as matérias reservadas pela Constituição é que poderão ser objeto de leis complementares. As leis ordinárias, por sua vez, terão como objeto as matérias de cunho residual, ou seja, aquilo que não for objeto das Emendas Constitucionais e das Leis Complementares.

Formalmente falando, as leis complementares têm processo legislativo diferenciado, no que concerne ao seu quorum para aprovação, qual seja, o da maioria absoluta, ou seja, o primeiro número inteiro subsequente à divisão do número de membros da casa legislativa por dois.

Ex: Determinada casa legislativa tem 67 membros e precisa deliberar sobre um projeto de lei complementar. Neste caso para que haja a aprovação do projeto de lei, deverá haver 34 votos favoráveis.

Conforme já dissemos acima, a doutrina pátria não é uníssona com relação a existência ou não de hierarquia entre as espécies legislativas ora apresentadas. Passaremos então a apresentar esses dois entendimentos para, ao final, expor aquele que consideramos como o melhor acerca do assunto.

- HÁ HIERARQUIA ENTRE LEI ORDINÁRIA E LEI COMPLEMENTAR?

Há, na doutrina pátria, entendimento no sentido de que não existe hierarquia entre as leis complementares e as leis ordinárias. Referido entendimento é defendido por alguns dos mais renomados juristas brasileiros, como os eminentes mestres Celso Ribeiro Bastos e Michel Temer.

Referidos professores entendem que não se pode falar em hierarquia entre as espécies normativas, entendendo os eminentes professores dessa forma pelas seguintes razões:

1. Todas as espécies normativas primárias retiram seu fundamento da Constituição Federal, portanto não há que se falar em hierarquia;
2. As espécies normativas em comento possuem diferentes campos materiais de competência;

Essas, portanto, são as razões que fundamentam o entendimento dos ilustres professores citados acima para entenderem que não há que se falar em hierarquia entre lei complementar e lei ordinária.

Por outro lado, há também uma outra corrente doutrinária, liderada pelos eminentes juristas Haroldo Valadão, Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Alexandre de Moraes, os quais entendem que há sim hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária.

São fortes e contundentes os argumentos desses doutrinadores, os quais com profundo brilhantismo defendem esse entendimento, nos seguintes termos:

1. A lei Complementar encontra-se interposta, na hierarquia dos atos normativos entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta) e a Constituição (e suas emendas);
2. A Lei Complementar só pode ser aprovada por maioria absoluta, a fim de que, jamais possa ser o fruto da vontade de uma minoria;

Ora é óbvio que o quorum diferenciado da Lei Complementar demonstra a preocupação que teve o legislador constitucional a quando da elaboração da Carta Maior, pois buscou que fosse observado um rito mais rigoroso em relação as Leis Complementares em razão da importância que estas têm no sistema jurídico.

Entendem os Juristas, defensores da existência da hierarquia, que esta existe por razões óbvias, pois para matérias importantes como as destinadas as leis complementares, não quis o legislador que decisões ocasionais desconstituíssem aquilo para cujo foi utilizado um procedimento diferenciado. Por esse motivo, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴:

“... a lei ordinária, o decreto-lei (leia-se medida provisória) e a lei delegada estão sujeitos à lei complementar. Em consequência disso não prevalecem contra elas, sendo inválidas as normas que a contradisserem”.

São esses os argumentos da doutrina brasileira com relação a situação em tela, argumentos esses que, como vemos, são tentadores, em razão da consistência dos mesmos, bem como pelos ilustres mestres que os defendem.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995 p. 236-237.

Analisando com serenidade as exposições dos eminentes professores, entendemos que assiste razão aos doutrinadores que defendem a tese de que existe sim hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária.

Assim entendemos porque, fazendo uma análise mais profunda nos argumentos expostos pelos Mestres que defendem não existir hierarquia, conseguimos observar que tais argumentos podem vir a ser “derrubados” pelas seguintes razões, fáticas e jurídicas. Vejamos:

- 1) Com relação ao argumento de que ambas, lei ordinária e lei complementar, retiram seu fundamento de validade da Constituição, entendemos que não deve o mesmo subsistir.

Assim dizemos porque, conforme se pode observar, **todas as espécies normativas retiram seu fundamento de validade da Constituição, inclusive as Emendas Constitucionais, que nem por isso, encontram-se no mesmo patamar que as demais espécies normativas.**

- 2) O segundo argumento trata-se de uma das diferenças que existem entre as espécies normativas, sendo que às leis complementares possuem somente atribuição para regular dadas matérias extraídas da Constituição Federal, enquanto que as Leis Ordinárias possuem uma competência residual. De fato, dita diferença existe, porém, nem por isso pode vir e apontar a inexistência de hierarquia entre as normas. **Assim dizemos, porque o direito não pode ser visto como uma ciência inerte, parada, estanque. Há plena possibilidade de que determinada matéria reservada à lei complementar possa possuir diversas subdivisões, as quais poderão acabar confundido-se com outra matéria residual a ser disciplinada posteriormente por lei ordinária.**

É nesse instante, nessa situação, na qual a lei complementar vem a regular uma matéria, através de suas subdivisões, que, caso surja uma lei ordinária que com ela conflite, deve esta última ser expurgada do ordenamento jurídico.

Nossa Carta Magna em seu art. 79, parágrafo único, dispõe que Lei Complementar poderá disciplinar funções ao Vice-Presidente da República. Imaginemos que, dentre ditas atribuições, esteja a de “ *coordenar as reuniões do*

Conselho da República” . Posteriormente surge uma lei ordinária que regulamente, na forma do § 2º do art. 90 da CF/88, a organização e o fundamento do Conselho da República, determinado que as funções de “*Coordenar as reuniões do Conselho da República*” seja do Ministro da Justiça.

Haveria neste caso uma mesma sub-matéria, fazendo parte de regulamentações da lei complementar e da lei ordinária, havendo assim, conflito aparente de normas.

Neste caso, não se pode imaginar outra atitude que não seja a de se declarar inconstitucional a norma da lei ordinária que contrasta com a da Lei Complementar, pois seria incongruência, ausência de razoabilidade, entender-se que a lei ordinária, aprovada por maioria simples, revogue a Lei Complementar, aprovada por maioria absoluta.

Outra atitude que não seja essa seria, sem dúvidas, profunda subversão do sistema jurídico pátrio, o qual, se assim fosse acolheria espécies normativas aprovadas com menos rigor em detrimento daquelas que têm um processo legislativo mais rigoroso, e portanto, que demonstra com maior força, os anseios do grupo social.

Diante disso, pelos motivos exaustivamente mencionados acima, entendemos que há sim, sempre que houver conflitos entre ambas, hierarquia das Leis Complementares em relação as Leis Ordinárias, devendo as últimas, sempre que conflitarem com as primeiras, serem extintas, expurgadas do ordenamento jurídico.

BIBLIOGRAFIA

- 1) BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional – 19. ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 1988.
- 2) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 3. ed. - São Paulo: Saraiva, 1995.
- 3) MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2002.
- 4) REALE JR., Miguel . Parlamentarismo Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1962.
- 5) SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.