



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Secretaria Municipal de Administração – SEMAD  
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

INCLUA-SE NO  
EXPEDIENTE DE

20 AGO 2014

Of. nº 10/709 – SEMAD/DGD/JMG

Novo Hamburgo, 14 de agosto de 2014.

Assunto: **Resposta ao Requerimento nº 857/2014.**

Senhor Presidente,

Vimos à presença de Vossa Senhoria em atenção ao Requerimento nº 857/2014, devidamente protocolado sob nº 65105/2014-1, de autoria da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, enviar, em apenso, documentação pertinente.

Atenciosamente,

LUIS LAUERMANN  
Prefeito Municipal

Ao Senhor  
NAASOM LUCIANO  
Presidente da Câmara de Vereadores  
NOVO HAMBURGO – RS

Câmara Municipal de Novo Hamburgo



PROTOCOLO GERAL 0002546  
Data: 19/08/2014 Horário: 13:28  
Administrativo -



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Município – PGM  
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

Novo Hamburgo, 12 de agosto de 2014

De: Procuradoria-Geral do Município – PGM  
Para: Gabinete do Prefeito

*Objeto: Projeto de Lei. Hierarquia Lei Complementar e Lei Ordinária.*

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. HIERARQUIA ENTRE LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA. LEI ORGÂNCIA DO MUNICÍPIO. LEI ORDINÁRIA. POSSIBILIDADE.**

### **I. Do Breve Relato**

Trata-se de considerações acerca do Ofício 1028/2014 que contém cópia do Requerimento n. 857/2014, ambos oriundos da Câmara Municipal, solicitando ao Chefe do Poder Executivo "... a apresentação de projeto de lei complementar em substituição ao Projeto de Lei nº 99/2014, que "altera os dispositivos que menciona da Lei Complementar nº 03/1996, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, Institui o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, e dá outras providências"."

O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação restou abordado nos seguintes termos:

"... APRESENTE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR, CONSIDERANDO QUE UMA LEI COMPLEMENTAR SÓ DEVE SER ALTERADA POR OUTRA LEI COMPLEMENTAR E NÃO POR LEI ORDINÁRIA."

Transcorrido o expediente, foi instada a Procuradoria para manifestação.



## II. Do Mérito

A Lei Orgânica do Município dispõe ao longo do seu texto, quais são os temas que serão objeto de Lei Complementar no âmbito municipal.

Cumpre destacar que não se trata de Lei Complementar, visto que as mesmas estão previstas de forma geral no art. 40, parágrafo único, bem como no art. 12, parágrafo único (número vereadores), art. 35, parágrafo único (redação, elaboração, alteração e consolidação dos atos normativos), art. 88 (regime jurídico dos servidores), art. 105 (sistema transporte), art. 134 (plano de carreira).

A Constituição Federal vigente dispõe sobre o processo legislativo, na Seção VIII do Capítulo I do Título IV que, a teor do art. 59, comprehende a elaboração das seguintes espécies normativas: “Art. 59. O processo legislativo comprehende a elaboração de: I — emendas à Constituição; II — leis complementares; III — leis ordinárias; IV — leis delegadas; V — medidas provisórias; VI — decretos legislativos; VII — resoluções”.

A lei complementar exige dois elementos para sua caracterização, o material e o formal. A lei complementar só é cabível nos casos expressamente previstos na Constituição (elemento material) e exige aprovação pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional (elemento formal — art. 69 da CF). Esses dois requisitos são os que caracterizam a lei complementar, distinguindo-a da lei ordinária.

A corrente doutrinária majoritária entende que não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, porque ambas encontram seu fundamento de validade na Constituição: o que há são campos materiais distintos atribuídos pela Constituição para cada espécie normativa. Assim, quando



*delas. Lei complementar não pode cuidar de matéria de lei ordinária, da mesma forma que a lei ordinária não pode tratar de matéria de lei complementar ou de matéria reservada a qualquer outra espécie normativa, sob pena de constitucionalidade. De forma que, se cada uma das espécies tem o seu campo próprio de atuação, não há falar em hierarquia. Qualquer contradição entre essas espécies normativas será sempre por invasão de competência de uma pela outra. Se uma espécie invadir o campo de atuação de outra, estará ofendendo diretamente a Constituição. Será constitucional.”*

O argumento de que a lei complementar goza de superioridade hierárquica, em razão da posição que ocupa no art. 59 da Constituição, acima da lei ordinária, é tão inconsistente como sustentar que a lei delegada e as demais espécies normativas que se encontram abaixo de lei ordinária são inferiores a ela (Souto Maior Borges, ob. cit., p. 23-4, e Antonio Roque Carrazza, ob cit., p. 81).

É certo que a matéria reservada à lei complementar não pode ser disciplinada por lei ordinária, sob pena de constitucionalidade, embora o inverso seja admitido com temperamento, considerando-se como válida lei complementar que trate de matéria de lei ordinária, visto que, nesse caso, tem apenas aparência de lei complementar, porque, na realidade, é substancialmente lei ordinária, podendo, por isso mesmo, ser alterada ou revogada pela legislação ordinária superveniente.

Não é caso de constitucionalidade, mas, sim, de perda de status, segundo leciona Sacha Calmon, pois a lei complementar que disciplinar matéria de legislação ordinária terá validade de simples lei ordinária, em razão do fenômeno da adaptação (“Comentários à Constituição de 1998 — Sistema Tributário”, Forense, 1990, p.118-120).



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Município – PGM  
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

desrespeitado o âmbito de incidência material, há uma invasão de competência legislativa — “*o problema é apenas de competência, não há subordinação hierárquica*” (palavras tiradas do voto-vista do ministro Moreira Alves, no julgamento do RE 84.994-SP, RTJ 87/204).

São partidários dessa teoria, dentre outros, Geraldo Ataliba (RDP, 53/54:61), Vitor Nunes Leal (RDA, 7:382), Roque Antonio Carrazza (“Regulamento no Direito Tributário Brasileiro”, Revista dos Tribunais, 1981, p. 81) e Michel Temer (“Elementos de Direito Constitucional”, 1<sup>ª</sup>ed. Revista dos Tribunais, p. 162), segundo registro de Celso Bastos, em sua valiosa obra “Lei Complementar — Teoria e comentários”, Saraiva, 1985, na qual ele esclarece, com precisão, o que se deve entender por hierarquia: “*Toda vez que o ato inferior extrai o seu fundamento de validade de outro, este lhe é superior, e, em consequência, instaura-se uma relação hierárquica*”.

No nosso Direito Constitucional positivo, caso típico de relação hierárquica é a que existe entre a lei e o regulamento, porque este extrai o seu fundamento de validade da lei, que lhe é superior (CF, art. 84, IV *in fine*). Em outras palavras, o regulamento é subordinado à lei, como a lei é subordinada à Constituição.

A respeito, veja-se o ensinamento doutrinário de Celso Bastos (“Curso de Direito Constitucional”, Saraiva, 1989, 11<sup>ª</sup>ed., p. 308):

“*Não existe hierarquia entre as espécies normativas elencadas no art. 59 da Constituição Federal. Com exceção das Emendas, todas as demais espécies se situam no mesmo plano. A lei complementar não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, e assim por diante. O que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na elaboração e o campo de atuação de cada uma*



Esse modo de interpretar encontra conforto na generalidade dos doutrinadores, assim como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se colhe da passagem seguinte do voto do ministro Moreira Alves, proferido no RE 103.639, RTJ 113/392, na vigência da Constituição pretérita:

*“É doutrina pacífica, em face do direito constitucional federal, que só se exige lei complementar para aquelas matérias para as quais a Carta Magna Federal, expressamente, exige essa espécie de lei, o que implica dizer que os dispositivos que integram formalmente uma lei complementar, mas disciplinam matéria que não está sujeita a legislação desse tipo, conservam a natureza de dispositivos de lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterados por legislação ordinária posterior.”*

Assim escreve Geraldo Ataliba (“Lei Complementar na Constituição”, pág. 58, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1971):

*‘... Se nada impede que a lei complementar discipline matéria própria das demais espécies legais, no campo que lhe não é exclusivo e próprio, não goza de qualquer superioridade. Vale dizer: fora do seu setor constitucionalmente delineado, a lei complementar é lei ordinária e pode ser revogada por esta’.*

Mais recentemente: na ADC 1-DF (RTJ 156/721), o ministro Moreira Alves, no voto condutor do acórdão, reafirmou esse entendimento, ao declarar constitucional a Cofins, instituída pela LC 70/91, por ele considerada materialmente lei ordinária, por tratar-se de contribuição prevista no art. 195, I, da Constituição, que não exige lei complementar para sua instituição, razão pela qual pode ser alterada por lei ordinária, *verbis*:



*“... Essa contribuição poderia ser instituída por lei ordinária. A circunstância de ter instituída por lei formalmente complementar — a Lei Complementar nº 70/91 — não lhe dá, evidentemente, a natureza de contribuição social nova, a que se aplicaria o disposto no § 4º do artigo 195 da Constituição, porquanto essa lei, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída — que são o objeto desta ação —, é materialmente ordinária, por não tratar, nesse particular, de matéria reservada, por texto expresso da Constituição, à lei complementar. 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 expressamente faz 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 têm como dispositivos de lei ordinária”.*

Não cabe ao legislador ordinário escolher as matérias que elevará à categoria de lei complementar, porque importaria em alterar a vontade do legislador constituinte, bastando anotar que matéria de lei complementar é indelegável (CF, 68, § 1º).

E mais do que isso, o legislador ordinário poderia chegar ao extremo de só editar lei complementar, tornando a lei ordinária figura decorativa.

Daí a certeira lição herdada de Geraldo Ataliba (“Interpretação no Direito Tributário”, p. 131, 1975, EDUC/Saraiva):



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Município – PGM  
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

*“... Só cabe lei complementar quando expressamente requerida por texto constitucional explícito. O Congresso Nacional não faz lei complementar à sua vontade, ao seu talante. No sistema brasileiro, só há lei complementar exigida expressamente pelo texto constitucional.”*

Cabe assinalar que a teoria da inexistência de relação hierárquica entre a lei complementar e a lei ordinária não conflita com a doutrina da formação do direito por degraus (pirâmide jurídica), porque compete à “Constituição regular o escalão da produção das normas jurídicas, que é por sua vez geralmente subdividido, na conformação positiva das ordens jurídicas do Estado, em dois ou mais escalões”, segundo Hans Kelsen (“Teoria Pura do Direito”, Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 2<sup>a</sup>ed., 1987, p. 247).

Isso significa reconhecer que só examinando o sistema constitucional vigente no âmbito de cada país é que se poderá identificar a relação hierárquica entre os diversos atos normativos.

O direito constitucional positivo brasileiro admite um tríplice escalonamento normativo: 1º) normas constitucionais (Constituição, emendas, o ADCT e os tratados internacionais sobre direitos humanos, celebrados pelo Brasil até a promulgação da atual Constituição — art. 5º, § 2º); 2º) normas infraconstitucionais (leis complementares, leis ordinárias, os demais tratados internacionais, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções; 3º) normas infralegais (regulamentos, portarias e outros atos normativos de grau equivalente).

Em suma: inexistente relação hierárquica entre a lei complementar e a lei ordinária, segundo interpretação sistemática da Constituição Federal.



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Município – PGM  
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

Logo, diante do princípio da moralidade e legalidade esculpidos na Carta Magna no artigo 37, bem como dos argumentos acima expostos, cumpre destacar que o Projeto de Lei n. 99/2014, por meio de Lei Ordinária, está de acordo com a previsão estabelecida na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

### III. Das Considerações Finais

Pelo exposto, deverá ser enviado Ofício à Câmara Municipal para que proceda nos trâmites de praxe até que o projeto de lei n.º 99/2014 seja levado para apreciação do plenário da Casa Legislativa, visto que a Lei Orgânica do Município dispõe quais são as matérias que serão objeto de Lei Complementar.

Finalmente, cumpre ressaltar que o presente parecer é peça meramente opinativa, não vinculando o administrador em sua decisão (MS nº 24.073, relator Ministro Carlos Velloso, STF).

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

A consideração da Procuradora-Geral do Município.

Mateus Klein  
Subprocurador-Geral PMNH / PGM

De acordo:

Marilene Martins  
Procuradora-Geral do Município PMNH / P G M