

## **A RELAÇÃO ENTRE A LEI COMPLEMENTAR E A LEI ORDINÁRIA**

**Gabriel Ivo**

Procurador de Estado de Alagoas  
Professor da Universidade Federal de Alagoas  
Mestre e Doutor pela PUC/SP

### **I - INTRODUÇÃO**

É assente na doutrina que a lei complementar tem como características o *quorum* de maioria absoluta que exige para ser aprovada, bem como a sua matéria, que deve ser sempre aquela expressamente prevista na Constituição Federal. Por meio de interpretação não se alarga o conteúdo a ser designado à lei complementar, delineado na norma que regula a sua criação. Assim, dada a criação de lei complementar, deve a sua aprovação ocorrer por maioria absoluta e o seu conteúdo deve ser aquele expressamente previsto na Constituição Federal. Na ausência de indicação, ou na forma genérica, “conforme à lei”, “segundo a lei”, “na forma da lei”, o instrumento introdutor apto para veicular a matéria é a lei ordinária.

A lei ordinária, que deve ser aprovada por maioria simples, tem como campo temático o resíduo material. O que não for matéria de lei complementar cai no campo da lei ordinária. Sendo assim, entre elas, a lei complementar e a lei ordinária, não há hierarquia, senão campos normativos distintos. Ambas, a lei complementar e a lei ordinária, retiram fundamento de validade da própria Constituição Federal.<sup>1</sup> Por isso seria uma contradição de termos dizer que de uma eventual inadequação de uma lei ordinária em face de uma lei complementar decorreria uma ilegalidade. Não há ilegalidade de lei. Ou a lei é conforme à Constituição, ou com ela entra em colisão. Um conflito entre instrumentos primários introdutores de normas resolve-se de dois modos: (i) se os instrumentos forem aptos para dispor sobre a mesma matéria, tem-se a revogação, que é tema de direito intertemporal; e (ii) se forem de campos normativos distintos, tem-se a inconstitucionalidade formal.

Assim, a lei ordinária que invadir campo temático da lei complementar é inconstitucional. Inconstitucional formalmente, pois não poderia veicular aquela matéria. O vício formal não só decorre de vício no processo legislativo, mas também da matéria prevista na Constituição para cada instrumento introdutor de normas. Já quanto a lei complementar que tratar de assunto de lei ordinária, tolera-se a constitucionalidade. Uma análise formalmente mais rigorosa não

---

<sup>1</sup> Segundo MICHEL TEMER, “a leitura do art. 59, III, indica que as leis ordinárias encontram seu fundamento de validade, seu ser, no próprio Texto Constitucional, tal qual as leis complementares que encontram seu engate lógico na Constituição. Portanto, não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária”. **Elementos de Direito Constitucional**, Malheiros editores, São Paulo, 2008, p. 149.

poderia assentir com tal raciocínio, mas considerando-se que o *quorum* da lei ordinária foi até ultrapassado, permite-se. Entretanto, para que o legislador infraconstitucional não altere a norma de estrutura contida na Constituição Federal, convertendo matéria de lei ordinária em matéria de lei complementar, é pacificado, na doutrina e na jurisprudência, que não será inconstitucional a lei ordinária que dispuser em sentido diverso do que estatui um dispositivo de lei complementar que não trata de assunto próprio de lei complementar, e sim de lei ordinária.<sup>2</sup>

É que a lei complementar não altera, e nem poderia, a norma de estrutura contida na Constituição Federal, que situa no campo da lei ordinária determinado assunto. O enunciado enunciado, mesmo contido numa lei complementar, conserva o regime de lei ordinária. Melhor, por não ter havido alteração da norma de estrutura contida na Constituição Federal, não está impedido o legislador ordinário de exercer a sua competência. Embora o legislador complementar tenha legislado sobre o assunto, ele permanece no campo da lei ordinária. O Supremo Tribunal Federal entende que em tal situação o dispositivo pode ser revogado por outro dispositivo contido numa lei ordinária.

As normas de estrutura são as que determinam qual instrumento introdutor é competente para veicular enunciado prescritivo com um específico conteúdo. O enunciado enunciado, que deveria ser veiculado por um instrumento introdutor de inferior hierarquia, em face do seu fundamento de validade previsto na Constituição, não muda de *status*, até mesmo no caso de hierarquia, por ter sido expressado por um instrumento introdutor de superior hierarquia. O enunciado enunciado, que deveria ser conduzido ao mundo jurídico por uma lei ordinária, quando veiculado por uma lei complementar pode ser modificado por uma lei ordinária.

Mas seria correto afirmar que a lei ordinária revoga a lei complementar? O Supremo Tribunal Federal no RE 419.629/DF, DJ de 30.6.2006, fala expressamente em revogação.

**EMENTA: I.** Recurso extraordinário e recurso especial: interposição simultânea: inocorrência, na espécie, de perda de objeto ou do interesse recursal do recurso extraordinário da entidade sindical: apesar de favorável a decisão do Superior Tribunal de Justiça no recurso especial, não transitou em julgado e é objeto de RE da parte contrária.

**II.** Recurso extraordinário contra acórdão do STJ em recurso especial: hipótese de cabimento, por usurpação da competência do Supremo Tribunal para o deslinde da

---

<sup>2</sup> “(...) não será inconstitucional a lei ordinária que dispuser em sentido diverso do que estatui um dispositivo de lei complementar que não trata de assunto próprio de lei complementar. O dispositivo da lei complementar, no caso, vale como lei ordinária e pode-se ver revogado por regra inserida em lei ordinária”. GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, **Curso de Direito Constitucional**, 8ª edição, editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2013, p. 874.

questão. C. Pr. Civil, art. 543, § 2º. Precedente: AI 145.589-AgR, Pertence, RTJ 153/684.

1. No caso, a questão constitucional - definir se a matéria era reservada à lei complementar ou poderia ser versada em lei ordinária - é prejudicial da decisão do recurso especial, e, portanto, deveria o STJ ter observado o disposto no art. 543, § 2º, do C. Pr. Civil.

2. Em consequência, dá-se provimento ao RE da União para anular o acórdão do STJ por usurpação da competência do Supremo Tribunal e determinar que outro seja proferido, adstrito às questões infraconstitucionais acaso aventadas, bem como, com base no art. 543, § 2º, do C.Pr.Civil, negar provimento ao RE do SESCON-DF contra o acórdão do TRF/1ª Região, em razão da jurisprudência do Supremo Tribunal sobre a questão constitucional de mérito.

**III. PIS/COFINS:** revogação pela L. 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão pela LC 70/91.

1. A norma **revogada** - embora inserida formalmente em lei complementar - concedia isenção de tributo federal e, portanto, submetia-se à disposição de lei federal ordinária, que outra lei ordinária da União, validamente, poderia **revogar**, como efetivamente **revogou**.

2. Não há violação do princípio da hierarquia das leis - *rectius*, da reserva constitucional de lei complementar - cujo respeito exige seja observado o âmbito material reservado pela Constituição às leis complementares.

3. Nesse sentido, a jurisprudência sedimentada do Tribunal, na trilha da decisão da ADC 1, 01.12.93, Moreira Alves, RTJ 156/721, e também pacificada na doutrina. (destacamos)

A Lei nº 9.430, de 1996, revogou isenção tributária concedida pela Lei Complementar nº 70, de 1991. A norma revogada concedia isenção de tributo federal e submetia-se a disposição de lei ordinária. Assim, segundo inteligência do Supremo Tribunal Federal, a norma revogada - embora inserida formalmente em lei complementar - concedia isenção de tributo federal e, portanto, submetia-se a disposição de lei federal ordinária, que outra lei ordinária da União, validamente, poderia revogar, como efetivamente revogou.

## II - CONCEITO DE REVOGAÇÃO

Uma primeira questão que se coloca acerca da revogação consiste no seu conceito. O que é revogar? A revogação atinge a validade ou a vigência da norma? A revogação consiste numa mudança dos sistemas jurídicos por subtração de normas, o que é uma típica característica dos sistemas dinâmicos. Mas um ponto sempre enseja controvérsias doutrinárias quando se cuida de apontar o sentido da revogação. Quando há revogação, o que acontece com a norma revogada? Cessa a sua validade, deixando ela, assim, de pertencer ao sistema jurídico? Ou, como dizem outros, a

revogação faz cessar a vigência? A impossibilidade de a norma incidir e assim ficar destituída de eficácia.<sup>3</sup>

HANS KELSEN, na Teoria Geral das Normas, afirma que por revogação deve entender-se a abolição da validade de uma norma – que está em validade – por outra norma. Para KELSEN, validade é igual à existência e regularidade. Valer é existir juridicamente. O sentido da existência de uma norma jurídica é a sua validade. São válidas as normas produzidas regularmente. Diz KELSEN que a norma revocatória não determina, como as demais, uma conduta como devida. Mas põe fim ao ser-devido de uma outra conduta prescrita na norma então válida, que passa, com a revogação, a ser inválida,<sup>4</sup> a não mais pertencer ao ordenamento jurídico. A norma revocatória, na expressão de HANS KELSEN, não estatui um dever-ser, mas um não-dever-ser. Afirma textualmente o autor: “A norma que suprime a validade de uma outra, a qual fixa uma determinada conduta como devida, não pode ser confundida com uma norma que estabelece como devida a omissão dessa conduta; ela nem estabelece como devida uma conduta nem a omissão de uma conduta. Ela não fixa o dever-ser de uma conduta ou de sua omissão, mas o não-dever-ser de uma conduta ou da omissão, que numa outra norma é fixado como devido”.<sup>5</sup>

Para TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR, revogar significa retirar a validade por meio de outra norma. Conforme afirma, “a norma revogada não vale mais, não faz mais parte do sistema. Não fazendo mais parte, deixa de ser vigente. Revogar é, pois, fazer cessar interrompendo, definitivamente, o curso de sua vigência”. Como se pode perceber pelas afirmações do mencionado autor, afetada a validade da norma, sua vigência, como consequência, também perde o seu curso.

Mas tal situação, como quase tudo no âmbito da Ciência do Direito, tendo em vista o seu caráter eminentemente conceptual, dista de ser um consenso. Outros autores afirmam que a revogação não corta a validade, porém a vigência. Vigência significa a possibilidade de incidência da norma válida, dada a concreção no mundo social do seu suporte fático. A norma revogada continua sendo válida, mas destituída de vigência, o que inibe, de forma definitiva, a sua incidência quando os fatos por ela previstos acontecerem no mundo fenomênico. JOSEF AGUILÓ afirma peremptoriamente que “la derogación de una norma no implica su pérdida de validez”.<sup>6</sup> No mesmo

---

<sup>3</sup> A ausência de vigência impede tanto a eficácia legal, que é a força para transformar o suporte fático em fato jurídico, bem como a eficácia jurídica, que é aquela que decorre do fato jurídico após sua entrada no mundo jurídico.” (grifamos)

<sup>4</sup> GREGÓRIO ROBLES, ao tratar das normas revocatórias, diz que “la función de este tipo de normas no es regular ninguna acción, sino que se limitan a ‘suprimir’ otra norma o normas ya existentes y que forman parte del sistema. La norma derogatoria o derogante elimina a la norma derogada”. **Teoría del Derecho (fundamentos de teoría comunicacional del derecho)**, volume I, editorial Civitas, Madrid, 1999, p. 189.

<sup>5</sup> **Teoria Geral das Normas**, tradução de José Florentino Duarte, Sérgio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1986, p. 134.

<sup>6</sup> **Sobre la Derogación – Ensayo de Dinámica Jurídica**, Fontamara, México, 1999, p. 99.

sentido, aduz LUIS MARIA DIEZ-PICAZO: “La derogación constituye, como es notorio, el modo más frecuente – si bien no el único – de cesación de la vigencia de las leyes, radicando su esencia en un cambio de la voluntad del legislador”.<sup>7</sup>

A disputa que se instala entre as duas correntes tem suas razões, porquanto alguns problemas podem ser apontados. A crítica desferida contra a posição que defende que a revogação atinge a validade das normas jurídicas menciona a ultra-atividade da norma revogada como um óbice intransponível. Sendo a validade a existência específica de uma norma jurídica, como explicar que uma norma não pertencente ao ordenamento jurídico continue sendo aplicada aos casos ocorridos durante o período em que era válida, antes de haver sido revogada?

A mesma crítica é manejada contra os que defendem a revogação como perda da vigência. Como aplicar uma norma que não é mais vigente e, portanto, ineficaz? E mais: se a revogação apenas retira a vigência, permanecendo a norma válida no sistema jurídico, há um outro problema a ser superado: sendo revogada a norma revogadora, a norma revogada recobra a sua vigência, já que ela continua pertencendo ao ordenamento jurídico? Ora, se a norma revogadora apenas impede, obstruindo, a incidência da norma que se revogou, sendo ela, a norma revogadora, revogada, nada impediria a incidência da norma tida como revogada. A revogação teria então o efeito de suspender a vigência da norma, porém nada poderia fazer quanto à retomada dessa vigência, caso viesse a ser um dia revogada. Uma outra questão a ser considerada, caso se tome a revogação como perda da vigência, seria a revogação de uma norma durante o período de *vacatio legis*. Como possível revogar uma norma não vigente? No período de *vacatio legis* uma norma não tem vigência; poderia, então, haver revogação?<sup>8</sup> Qual seria, nesse caso, o objeto da revogação? A validade ou a vigência?

As dificuldades apresentadas são percebidas por PAULO DE BARROS CARVALHO, que diz: “muitos são os autores que apontam a ab-rogação como o preciso instante em que a validade desaparece, deixando a norma de estar incluída no ordenamento do direito positivo. Como explicar, então, que a norma ab-rogada continue sendo aplicada para situações de fato anteriores à sua ab-rogação? Estariam os órgãos aplicando regras que não pertencem ao sistema?”.<sup>9</sup> O próprio Professor responde a sua indagação negativamente, e complementa dizendo que o “conceito de ab-rogação

---

<sup>7</sup> **La Derogación de las Leyes**, Editorial Civitas, Madrid, 1990, p. 33.

<sup>8</sup> A possibilidade de revogação de uma norma não vigente é relatada, citando exemplo, por MARCOS BERNARDES DE MELLO: “(...) é mesmo possível que uma norma jurídica deixe de existir sem ter sido vigente, sem que isso implique qualquer contradição. Basta que tenha sido revogada antes de iniciar-se a sua vigência, como aconteceu com o Código Penal baixado pelo Decreto-Lei n. 1.004/69”. **Teoria do Fato Jurídico – plano da existência**, 12ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2003, p. 78. Mais recentemente, o art. 374 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10.1.2002) foi revogado antes de entrar em vigor.

<sup>9</sup> **Direito Tributário - Fundamentos Jurídicos da Incidência**, 6ª edição, editora Saraiva, São Paulo, 2008, p. 61.

como forma de cortar-se a validade da norma é que precisa ser repensado”.<sup>10</sup> E adiante aduz que “a regra ab-rogada permanece válida no sistema até que se cumpra o tempo de sua possível aplicação. Vencido o trato de tempo, pela ocorrência dos fatos extintivos que a legislação prevê, agora sim poderemos falar em desaparecimento da validade. O sistema ‘S’ não conterà mais a norma ‘n’”.<sup>11</sup>

Diante de tal situação, a revogação poderia atingir tanto a validade como a vigência das normas. A revogação retira a vigência da norma jurídica revogada para o futuro. Acontecem os fatos previstos na sua hipótese de incidência, mas ela não incide para juridicizá-los, porquanto desprovida de vigência, de força para disciplinar as condutas. No entanto, continua vigente para ser aplicada aos casos que surgiram no lapso temporal anterior à sua revogação, numa espécie de vigência residual. Agora, quando a revogação tem lugar no período conhecido como *vacatio legis*, apanha a própria validade, que também é atingida quando for extinto o período de tempo da ultra-atividade, ou seja, a vigência para o passado.<sup>12</sup>

Assim, uma norma teria, conforme o caso, **vigência plena**, compreendendo o passado e o futuro, que retrataria a inesgotabilidade da incidência toda vez que os fatos por ela previstos acontecessem, e uma **vigência parcial**, apenas para o passado, no caso de revogação, e futura, no caso de vigência nova.<sup>13</sup>

### III - A REVOGAÇÃO E INSTRUMENTOS NORMATIVOS DISTINTOS

A revogação pode ocorrer entre instrumentos introdutórios de normas diversos. Um instrumento normativo de hierarquia superior, que fundamente a validade do inferior, pode revogar uma espécie normativa que se encontre em patamar inferior. A Constituição Federal, por exemplo, como tem a função de fundamentar a validade,<sup>14</sup> pode revogar uma lei. A unidade do sistema jurídico estabelece que todas as normas que o compõem estão ligadas entre si, em relações de coordenação e subordinação, e são todas elas reconduzíveis ao núcleo originário, que fixa o critério de validade.

---

<sup>10</sup> Idem, *ibidem*, p. 61.

<sup>11</sup> Idem, *ibidem*, p. 61.

<sup>12</sup> “(...), sempre que a norma jurídica seja ab-rogada, sem ter adquirido vigência, ou quando a vigência foi extinta após intervalo de tempo que impeça sua aplicação, nesses casos a ab-rogação opera diretamente sobre a validade, agora sim, expulsando-a do sistema. Eis hipóteses em que a ab-rogação não incide sobre a vigência, atingindo diretamente a validade”. PAULO DE BARROS CARVALHO, *Idem, ibidem*, p. 61.

<sup>13</sup> PAULO DE BARROS CARVALHO, *idem, ibidem*, p. 61.

<sup>14</sup> “as normas pertencem ao sistema jurídico porque foram postas por um órgão e/ou fato costumeiro previsto direta ou indiretamente no núcleo normativo originário”. MARCELO NEVES, **Teoria da Inconstitucionalidade das Leis**, Editora Saraiva, São Paulo, 1988, p. 25.

A Constituição, em face da sua posição hierárquica, possui força ativa e passiva em relação aos demais instrumentos introdutores de normas. A força ativa consiste na capacidade de um instrumento normativo criar novas normas jurídicas e modificar as já existentes. Assim, um instrumento superior pode modificar qualquer outra norma jurídica que emane de um instrumento normativo de hierarquia inferior. A força passiva consiste na capacidade de cada instrumento introdutor de resistir em face de outros instrumentos de hierarquia inferior. Uma norma jurídica somente pode ser modificada por outra norma jurídica que emane de um instrumento normativo superior ou igual, em face do critério cronológico. Nas palavras de IGNACIO DE OTTO, “a esa eficacia derogatoria que la norma superior tiene sobre la inferior se la denomina fuerza activa, y se denomina fuerza pasiva a la resistencia que la norma superior tiene frente a la inferior y que consiste en la nulidad de ésta cuando contradiga a aquélla”.<sup>15</sup> Destarte, duas normas têm o mesmo nível hierárquico quando podem revogar-se entre si, quando possuem força ativa, porém não força passiva.

Quando a questão se move para a competência com relação a uma determinada matéria, é preciso que se façam alguns esclarecimentos, porquanto peculiaridades surgem que afetam diretamente a revogação. A competência estabelece que determinada matéria só pode ser versada por um específico instrumento introdutor de normas, como é o caso da lei complementar aqui tratado.

Uma primeira questão que se coloca está relacionada com a repartição de competências em face da forma federal de Estado, no caso o brasileiro. A federação, que consiste na maneira como o direito em um determinado Estado é produzido, cria, dentro do sistema total, subsistemas. Cada subsistema só está subordinado hierarquicamente à Constituição; a relação que se forma entre eles é de competência. Assim, a revogação só ocorre dentro de cada subsistema. Não entre eles. Aqui, o princípio da competência disciplina as relações que se estabelecem entre os diferentes subsistemas dentro de um ordenamento jurídico. A revogação é intrassistemática, não intersistemática.

Assim, um enunciado prescritivo veiculado por meio de instrumento normativo (uma lei) da União não revoga dispositivo contido em lei estadual. O mesmo ocorre com a lei estadual em relação à lei municipal.<sup>16</sup> Mesmo no caso da legislação concorrente, onde existe uma articulação de matérias, e não propriamente uma separação, a revogação não se dá. É que, mesmo nessas situações, a matéria a ser legislada não é a mesma. Por isso, impossível a revogação. Na hipótese do § 3º do art. 24 da Constituição Federal, em que inexistindo lei federal sobre normas gerais podem os Estados-Membros exercer a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades, a solução do § 4º do mesmo artigo não consiste em revogação, senão em mera suspensão de vigência enquanto

---

<sup>15</sup> **Derecho Constitucional, sistema de fuentes**, editorial Ariel, Barcelona, 1991, p. 89.

<sup>16</sup> “(...) pela conjugação do princípio federativo e de que consagra a autonomia municipal, deriva o reconhecimento da isonomia das pessoas constitucionais como corolário inevitável que se afirma com indestrutível certeza no contexto jurídico brasileiro”. PAULO DE BARROS CARVALHO, **Curso de Direito Tributário**, 23ª edição, editora Saraiva, São Paulo, 2011, p 205.

perdurar a lei federal. Sendo esta revogada, o instrumento normativo estadual tem a sua vigência restaurada, que estava impedida por força da lei federal sobre normas gerais.

Sob o regime constitucional passado, PONTES DE MIRANDA entendia que era hipótese de revogação, não de suspensão de vigência. Segundo o autor, “a lei central exclui a lei local, não só na sua incidência, como no seu ser mesmo. Por isso, a lei federal, que ab-rogou, ou derogou, a lei local, pode ser, por sua vez, ab-rogada, ou derogada, sem que volva à vida a lei estadual que aquela ab-rogara, ou derogara. Quando a lei federal ab-roga outra lei federal, que por sua vez ab-rogara ou derogara lei estadual, restitui ao Estado-membro a competência de legislar, e não a lei mesma”.<sup>17</sup> A lição não cabe sob os auspícios da atual Constituição, porquanto a situação não habita o sítio da revogação. A lei federal sobre normas gerais encobre a lei estadual, impedindo a sua incidência. A revogação da lei federal tira o manto que encobria a lei estadual, fazendo surgir, outra vez, sua vigência. Vale aqui a lição, em tom de advertência, de JOSÉ AFONSO DA SILVA: “Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga a lei estadual nem a derroga no aspecto contraditório, esta apenas perde sua aplicabilidade, porque fica com sua eficácia suspensa. Quer dizer, também, sendo revogada a lei federal pura e simplesmente, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir”.<sup>18</sup>

Outro ponto que merece atenção é com relação à lei orçamentária. Dada a peculiaridade do seu processo de formação, tendo em vista a importância da matéria que veicula, é vedado à lei orçamentária, embora seja uma lei ordinária, revogar dispositivo de uma outra lei ordinária cujo conteúdo não se insira no âmbito do denominado princípio da exclusividade, que determina que a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa. Do mesmo modo, não pode uma lei ordinária que não tenha sido aprovada por meio do procedimento da lei orçamentária alterar uma lei orçamentária.<sup>19</sup> Fosse possível a alteração, o orçamento poderia no curso do exercício financeiro ser totalmente modificado, o que resultaria numa aberta fraude à Constituição. A Constituição Federal, no que toca à lei orçamentária, portanto,

---

<sup>17</sup> **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1 de 1969**, tomo II, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1987, pp. 178/179.

<sup>18</sup> **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros editores, São Paulo, 35ª edição, São Paulo, 2012, p. 504. Em sentido diverso, mantendo, de certa forma, a lição de PONTES DE MIRANDA, é o pensamento de PAULO LUIZ NETTO LÔBO: “O advento de normas gerais implicará a imediata revogação da legislação estadual que com elas seja incompatível ou cumulativa. Não é hipótese, contudo, da aplicação da regra *lex posterior derogat priori*, ou de inconstitucionalidade, mas de simples revogação pelo caráter necessariamente secundário e transitório da regra suplementar que fixou seus próprios pressupostos, mercê da inexistência das normas gerais”. **Competência Legislativa Concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988**, Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, nº 101, Brasília, jan./mar de 1989, p. 100.

<sup>19</sup> **EMENTA:** Revogação de dispositivos da lei orçamentária estadual (Lei nº 259-89), por outra lei de iniciativa parlamentar (Lei nº 294-90), também do Estado de Rondônia.

- Relevância do fundamento jurídico do pedido, perante os artigos 165, III e 1666, § 3º, ambos da Constituição Federal.  
- Urgência caracterizada. Medida cautelar deferida” (**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 411-5 – Rondônia**), Relator Ministro Octávio Gallotti, D.J. 2.4.93, Ementário nº 1698-2.





Instituto Brasileiro  
de Estudos Tributários

estabelece uma reserva material, porquanto fixa quais matérias podem por meio dela ser normatizadas, bem como cria um processo especial de elaboração.

#### **IV - O CASO DA LEI COMPLEMENTAR E DA LEI ORDINÁRIA**

No que concerne à lei complementar e à lei ordinária, alguns aspectos de relacionamento merecem observações. Conforme já mostrado linhas acima, a lei complementar se afasta da lei ordinária por dois motivos: (i) material, e; (ii) formal. O primeiro deve-se à circunstância de que determinadas matérias só podem ser veiculadas por intermédio de lei complementar - é a reserva da lei complementar. O segundo está relacionado à forma de aprovação da lei complementar, que não se contenta com maioria simples, exigindo maioria absoluta.

Em face da situação mostrada, duas situações podem decorrer. Outro instrumento normativo primário, como uma lei ordinária, não pode veicular validamente, por meio do enunciado enunciado, matéria reservada a lei complementar. Mas o contrário não ocorre. Um documento normativo do tipo lei complementar pode regular qualquer matéria, não somente a colocada sob sua reserva. Tal situação, no entanto, não implica que no futuro aquela matéria propriamente de lei ordinária, mas contida no enunciado enunciado de uma lei complementar, não possa ser tratada por meio de uma lei ordinária. A lei ordinária não fica paralisada ante a lei complementar nesses casos. Aqui vale a distinção entre enunciação enunciada e enunciado enunciado. Embora a enunciação enunciada veicule um documento normativo do tipo lei complementar, o enunciado enunciado nele contido permanece de lei ordinária por força das normas de produção normativa (fundamento de validade).

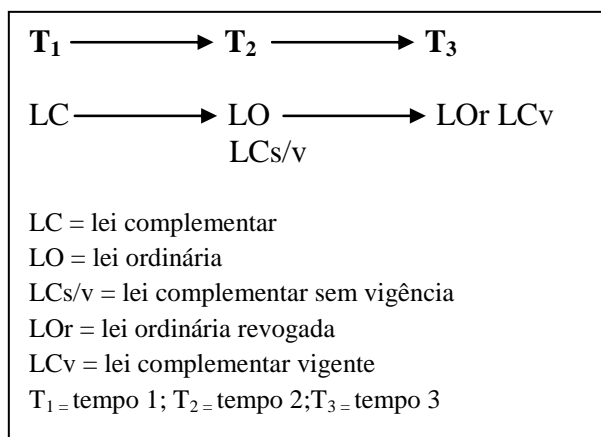
Assim, a lei ordinária futura não estará, rigorosamente, revogando disposição de uma lei complementar, mas, tão só, revogando um enunciado prescritivo com regime de lei ordinária, contido, em face da situação narrada, numa lei complementar. Não pode a lei ordinária revogar a lei complementar, ou seja, a norma concreta e geral que se constrói a partir da enunciação enunciada. Pode, todavia, revogar o enunciado enunciado, sem ferir o princípio da competência. O instrumento normativo competente para fixar quais são as matérias que devem ser reguladas por meio de lei complementar é a Constituição Federal, por meio das suas normas de estrutura. Não o legislador, por intermédio de lei complementar. A inclusão em lei complementar de dispositivo cujo conteúdo deve ser, por determinação constitucional, de lei ordinária, não o transforma em matéria de lei complementar.

Mas, mesmo no caso do enunciado enunciado, o conteúdo do instrumento normativo, realmente se trata de revogação? Qual o sentido de revogação que se deve aplicar? E, no caso da revogação da lei revogadora, a lei revogada restaura a sua eficácia, ou seja, a sua vigência?

A solução passa pelo sentido de revogação. Todos os sentidos de revogação até agora mencionados no presente artigo têm sempre a marca da definitividade, seja afetando a validade ou a

vigência. No caso da lei complementar e da lei ordinária, aqui estudado, podemos falar num outro sentido de revogação, uma que afaste a vigência temporariamente. É que a edição da lei ordinária que teve sua competência usurpada pela lei complementar revoga a vigência da lei complementar enquanto ela, a lei ordinária, se mantiver vigente. Revogada, a disposição – enunciado enunciado – da lei complementar recobra a sua vigência e passa, a partir desse momento, a regular deonticamente as condutas para as quais está vocacionada.<sup>20</sup>

Assim, teríamos:



No exemplo mencionado no início do presente texto, a revogação da lei ordinária acarretaria o retorno da vigência da lei complementar. A ausência da isenção perduraria apenas durante o período de vigência da lei ordinária. É que a lei complementar em discussão somente teve a sua vigência encoberta pela vigência da lei ordinária. Não saiu do mundo jurídico. Permaneceu válida, apenas não vigente.

## V – CONCLUSÃO

<sup>20</sup> Poderíamos dizer, com base na distinção que alguns autores fazem entre ordenamento jurídico e sistema jurídico, que a norma revogada não estaria no sistema existente em determinado tempo, mas permaneceria no ordenamento jurídico. O ordenamento jurídico seria, portanto, o conjunto que contém uma sucessão de sistemas. A criação ou supressão de enunciados prescritivos promove mudanças no sistema jurídico. O sistema jurídico do tempo  $t_2$ , que experimentou mudanças, não é exatamente o mesmo do  $t_1$ . É por isso que alguns autores dizem que a cada alteração normativa surge um novo sistema jurídico, e que a sucessão de sistemas jurídicos é que consiste no ordenamento jurídico. A relação da norma jurídica seria com sistema jurídico vigente em determinado momento; já a relação dos diversos sistemas com o passar do tempo seria com o ordenamento jurídico. Mas, embora aceitemos uma mudança em cada alteração no sistema jurídico, não seguimos essa linha teórica. Tomamos sistema jurídico como sinônimo de ordenamento jurídico. A quantidade de sistemas momentâneos, sempre que houvesse o acréscimo ou diminuição de um enunciado prescritivo, seria infinito tendo em vista a descentralização estática que ocorre quanto aos órgãos competentes para produzir enunciados prescritivos. Ver EUGENIO BULYGIN, **Tempo y Validez, Análisis Lógico y Derecho**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 197. No mesmo sentido TÁREK MOYSÉS MOUSSALLEM, **Revogação em Matéria Tributária**, editora Noeses, São Paulo, 2005, pag. 130 e ss.

No domínio da teoria do direito, a palavra revogação é utilizada para referir-se à retirada da validade de um instrumento normativo por outro, sendo também usada no sentido de retirar a vigência, para o futuro, de uma norma. No caso da relação da lei complementar com a lei ordinária, aqui descrito, tem-se outro sentido de revogação: a revogação transitória. Aquela que perdura no trato de tempo em que a lei revogadora, no caso uma lei ordinária, permanece vigente. A vigência da lei ordinária impede a vigência da lei complementar. Revogada, a lei complementar que estava com sua vigência inibida readquire todo o seu vigor normativo. No caso apresentado acima, e que toma o lugar apenas de exemplo, a revogação da lei ordinária restauraria a isenção. E não se trata de repriminção, embora esta também mereça elucidação.

Assim, na situação discutida no presente artigo, a lei ordinária superveniente não revoga o instrumento introdutor de normas – norma concreta e geral decorrente da enunciação enunciada – denominada lei complementar.<sup>21</sup> E, conforme mostrado, também não revoga, no sentido de definitividade, os enunciados enunciados nela contidos, apenas suspende ou encobre a sua vigência. E suspende a vigência não exatamente por sua sucessão no tempo, mas por força da norma de estrutura contida na Constituição que situa a matéria no sítio da lei ordinária. A norma de estrutura sustenta a lei ordinária. Não seria possível falar de revogação no sentido de definitividade, pois se fosse assim a revogação da norma revogadora não restauraria a vigência da norma revogada. Até porque a norma revogadora não pode ser revogada.

Como já advertira HANS KELSEN,<sup>22</sup> o direito atua no campo semântico da possibilidade. De nada adianta o direito incidir sobre a necessidade e a impossibilidade. Se a norma prescreve o que factualmente é impossível, ou se prescreve o que é factualmente necessário, carece de sentido semântico.<sup>23</sup> Tem apenas estrutura sintática, mas não pode tocar a conduta alterando o seu

---

<sup>21</sup> A enunciação normativa produz os enunciados prescritos. Os enunciados prescritivos dividem-se em: a) enunciação enunciada e b) enunciado enunciado. Esses enunciados compõem o documento normativo. Da enunciação enunciada construímos uma norma jurídica concreta e geral, o instrumento introdutor, como por exemplo a lei. Assim, a lei também é uma norma. A partir dos enunciados enunciados construímos demais normas, que significam o conteúdo da lei. Tais normas podem ser gerais e abstratas, individuais e concretas etc.

<sup>22</sup> **Teoria Pura do Direito**, 6ª edição, tradução de João Baptista Machado, Armênio Amado editora, Coimbra, 1984, pp. 30 e 143.

<sup>23</sup> O Professor PAULO DE BARROS CARVALHO, desvela essa característica do direito que consiste num limite ontológico de toda e qualquer regra jurídica: “O antecedente da norma jurídica assenta no modo ontológico da possibilidade, quer dizer, os eventos da realidade tangível recolhidos terão de pertencer ao campo do possível. Se a hipótese fizer a previsão de fato impossível, a consequência, que prescreve uma relação deontica entre dois ou mais sujeitos, nunca se instalará, não podendo a regra ter eficácia social”. E complementa: “Estaria comprometida no lado semântico, tornando-se inoperante para a regulação das condutas intersubjetivas. Tratar-se-ia de um sem-sentido deontico, ainda que pudesse satisfazer a critérios de organização sintática”. **Direito Tributário - fundamentos Jurídicos da incidência**, op. cit., p 27.

curso.<sup>24</sup> Pois bem, regulando o impossível o direito não cumpre com sua finalidade, que é tipificar o fático. A norma revogadora é impassível de ser revogada, porquanto não mais existia no mundo jurídico. O exaurimento da sua eficácia já havia cortado a sua relação de pertinencialidade com o sistema jurídico. Assim, ao revogar o inexistente regulou o impossível, o que consiste num sem-sentido deontico. Nada prescreveu.<sup>25</sup> No caso da relação da lei complementar com a lei ordinária a lei complementar restaura a sua vigência. Restaura porque a lei ordinária não era uma norma propriamente revogadora – definitividade-, pois sendo uma norma revogadora não poderia ser revogada e assim restaurar a vigência da lei complementar, conforme aqui é defendido.

No mundo das palavras devemos ter cuidado com seus sentidos. Revogação, como outra qualquer palavra, pode assumir muitos sentidos. Por isso a importância de definir o sentido empregado, o que nem sempre acontece na linguagem do direito, seja a prescritiva ou a descritiva. Mas a linguagem é assim mesmo, vaga e ambígua. Isso tem o seu lado bom, pois permite economia de palavras. Mas proporciona certas confusões. Só não podemos fugir da linguagem. Ela sempre nos alcança de forma inapelável.

---

<sup>24</sup> LOURIVAL VILANOVA, *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*, Editora Noeses, São Paulo, 2005, p. 72.

<sup>25</sup> Como anota EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI, “as normas jurídicas, necessariamente, incidem sobre suporte factualmente possível. Importa afirmar: condutas e situações jurídicas impossíveis não são alcançadas pelo direito. É um limite semântico”. *Lançamento Tributário*, 2ª edição, editora Max Limonad, São Paulo, 1999, p. 40.