

Este texto foi publicado no Jus no endereço
<https://jus.com.br/artigos/5474>
Para ver outras publicações como esta, acesse <https://jus.com.br>



Hierarquia entre normas infraconstitucionais

Hierarquia entre normas infraconstitucionais



Claudio Penedo Madureira

Publicado em 07/2004. Elaborado em 05/2004.

A questão sobre a qual nos debruçamos neste artigo é de reconhecida relevância. Não obstante, ela não vem tendo, a nosso sentir, tratamento adequado do Poder Judiciário.

Ao longo dos anos, firmou-se, no Superior Tribunal de Justiça, Corte a quem a Carta da República atribuiu o *munus* de unificação da Jurisprudência, robusto posicionamento no sentido da existência de hierarquia entre normas infraconstitucionais ou, mais especificamente, entre leis complementares e ordinárias. Quadra fazer referência, a propósito, embora meramente a título exemplificativo, à *quaestio juris* afeta à inadmissão da revogação do inciso II do art. 6.º da LC n.º 70/91 pelo art. 56 da Lei n.º 9.430/96. Senão vejamos:

TRIBUTÁRIO. COFINS. EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS. ISENÇÃO. ART. 56 DA LEI N.º 9.430/96 E ART. 6º, INC. II, DA LC N.º 70/90. PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS LEIS.

A isenção da COFINS, outorgada pelo art. 6.º da LC n.º 70/91, não foi revogada pela Lei n.º 9.430/96. **Lei ordinária não tem força para revogar dispositivo de lei complementar.**

(STJ, 1.ª Turma. RESP 414037/PR; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; julgado em 26/06/2003, DJ:12/08/2003, p. 190)

A matéria, aliás, foi objeto da edição de Súmula por aquela Egrégia Corte. Eis o que dispõe o verbete:

Súmula 276 - As sociedades civis de prestação de serviços são isentas da Cofins, irrelevante o regime tributário adotado.

Deixando de lado a questão afeta à impertinência temática da discussão da hierarquia entre leis em sede de Recurso Especial, por tratar-se, notadamente, de nítida questão Constitucional (CRFB, art. 59), cuja pacificação extrapola o pequeno espaço de que dispomos nessa sede, cremos, com base nas mais mezinhas lições de exegese, que não há, entre nós, hierarquia entre normas infraconstitucionais.

Com efeito, dentre as normas *stricto sensu*, somente o texto constitucional encontra-se num plano superior, o que decorre do princípio da supremacia da Constituição. Nesse contexto, estão incluídas as Emendas editadas pelo Poder Constituinte Derivado Reformador que, uma vez aprovadas, colocam-se, ao lado da Carta Política, em plano superior às demais normas previstas em seu art. 59.

No mais, não há hierarquia. A Carta, em seu texto, ao dispor sobre as normas jurídicas existentes no sistema pátrio, não estabelece, entre elas, hierarquia.

Não obstante a isso, volta e meia a discussão é trazida a tona. É que, na concepção de alguns doutrinadores e, agora, de boa parte da Jurisprudência pátria, a reboque do que vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça, as leis complementares, que demandam *quorum* privilegiado e maioria absoluta para a sua aprovação, seriam hierarquicamente superiores às demais espécies normativas, notadamente, as leis ordinárias, que demandam *quorum* menos expressivo e maioria simples em seu processo legislativo.

Sem embargo, há, como dissemos, relevante equívoco nessa proposição. A distinção entre leis complementares, leis ordinárias e os demais tipos legais não decorre da sua força normativa (ao menos não foi esse o critério adotado pelo legislador constitucional), mas, na verdade, da sua função normativa.

As leis ordinárias (entenda-se, comuns) destinam-se à regulação das matérias não tratadas pelo texto constitucional, ao passo que os decretos legislativos e as resoluções têm funções próprias, as quais também não nos cabe aqui explicitar. Ocorre que, o legislador constitucional, por motivo de conveniência política, reservou algumas matérias às leis complementares. Essas matérias, consideradas relevantes para a condução dos negócios da federação (complementação do texto constitucional), somente podem ser regulamentadas mediante *quorum* privilegiado e maioria absoluta, que não são exigidos no processo legislativo das demais normas, dentre as quais as leis ordinárias.

Acertada essa premissa, cabe indagar o que ocorre quando o legislador vale-se de uma norma complementar para regular matéria não sujeita (e quem pode o mais pode o menos), pelo texto constitucional, a essa espécie normativa.

Para os que defendem a existência de hierarquia entre as normas, não poderia uma simples lei ordinária derrogar essa norma complementar, uma vez que esta foi elaborada mediante *quorum* privilegiado e maioria absoluta. Para os que

sustentam a inexistência de hierarquia, não há qualquer problema em que assim se faça.

Do que se infere do intróito do presente ensaio fica evidente que nos filiamos a esta última corrente. Aliás, arriscamo-nos a dizer que a interpretação dada ao fenômeno pela corrente adversa ofende, por via reflexa, o texto constitucional. Vejamos:

Coube ao Poder Constituinte dispor quais matérias estariam sob o crivo da norma complementar. *Contrario sensu*, também lhe coube escolher quais não estariam sujeitas ao processo legislativo qualificado. Ora, não pode o Poder Constituído, agora, fixar, ainda que de forma reflexa, novas hipóteses de matérias sujeitas à lei complementar. A não ser que assim o faça por meio de Emenda à Constituição, mas, nessa hipótese, estaremos diante de Poder Constituinte (Reformador) e não, propriamente, de Poder Constituído. Melhor explicando: não pode a lei complementar impor ao Poder Legislativo limitações ao poder que lhe atribui a Constituição de regular, por meio de leis ordinárias, matérias sujeitas às leis ordinárias.

Esse é, com efeito, um ponto nodal da discussão que ora se põe.

Mesmo os que defendem a existência de hierarquia entre as normas não ousam afirmar que, diante da edição da lei complementar, a matéria passa a ficar sujeita a essa espécie normativa. Apenas se argumenta, a propósito, que uma lei qualificada (e hierarquicamente superior) não poderia ser derogada por lei comum (ordinária). Essa proposição faria muito sentido se estivesse contida no texto constitucional; mas não está.

Quando uma matéria sujeita a lei ordinária é regulada por lei complementar, tem-se, apenas formalmente, norma complementar, vez que, por força da escolha procedida pelo legislador constitucional (que, repita-se, não pode ser derogada pelo poder constituído), é materialmente ordinária a norma editada. Disso decorre a possibilidade da sua derrogação por lei ordinária.

Outro não foi, aliás, o posicionamento do Excelso Pretório quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 01, havendo essa Corte atribuído à Lei Complementar n.º 70/91 (que, aliás, regula a mesma contribuição social referida pelo Superior Tribunal de Justiça no verbete supra-citado) o *status* de lei ordinária. Assim o fez a Suprema Corte justamente por entender que aquela norma (formalmente) complementar estava a regular matéria sujeita à reserva de lei ordinária.

Não transcreveremos, aqui, Voto a Voto, a manifestação do Supremo Tribunal Federal. Deixamos tal exposição a cargo do Dr. Luiz Fux, Ministro recém empossado no Egrégio Superior Tribunal de Justiça, o qual, embora acolha, em

seus votos, o posicionamento que prevalece naquela Corte, não deixa de consignar, em ressalva, o posicionamento da Corte Suprema deste País sobre a matéria. É o que se colhe do seguinte julgado:

Ementa

TRIBUTÁRIO. COFINS. COOPERATIVAS. ISENÇÃO. LC 70/91. MP 1858. REVOGAÇÃO.

1. Medida Provisória, ainda que com fora de lei ordinária, não pode revogar determinação de lei complementar, revelando-se ilegítima a revogação instituída pela MP 1.858-6/99 da isenção conferida pela LC 70/91 às sociedades prestadoras de serviços, por colidir com o princípio da hierarquia de leis (precedentes da primeira e segunda turma do TTJ).

2. Ressalva de entendimento do Relator, em observância ao novel posicionamento do STF, intérprete maior do texto constitucional, que no julgamento da ADC n.º 01/DF, assentou que a LC 70/91 possui status de lei ordinária, posto não se enquadrar na previsão do art. 154, I, da Constituição Federal.

[...]

(STJ. RESP 463536/RS. 2002/0111285-1. DJ DATA: 19/05/2003. PG: 00137. Relator Ministro Luiz Fux).

Talvez esse seja um presságio de que a alteração do posicionamento no Superior Tribunal de Justiça está mesmo muito próxima, não obstante a edição de Súmula quanto matéria. Sobretudo quando temos em conta a influência que o Ministro Fux, que é um reconhecido jurista, vem exercendo, junto ao Ministro Teori Albino Zavascki, também recém empossado, sobre os julgamentos do Superior Tribunal de Justiça.

Foi a partir dessa constatação que surgiu, em nós, a idéia de escrever sobre o tema, até como forma de atizar a natural rebeldia dos magistrados de piso e incentivá-los a não aderirem o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça. Somente assim poderemos levar às Instâncias Superiores o bom Direito que, cremos, tem o seu nascedouro na primeira instância.

Por todo exposto, concluímos que inexistente, entre nós, hierarquia entre leis, somente se situando num plano superior, e tal ocorre por força do princípio da supremacia da Constituição, do texto constitucional e, bem assim, das Emendas que lhes forem feitas.

Autor



Claudio Penedo Madureira

Bacharel em Direito e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo e Analista Judiciário da Justiça Federal (Seção Judiciária do Espírito Santo), onde atua como Oficial de Gabinete, no Gabinete do MM. Juiz Federal da 3ª Vara

Informações sobre o texto

Como citar este texto (NBR 6023:2002 ABNT)

MADUREIRA, Claudio Penedo. Hierarquia entre normas infraconstitucionais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 389, 31 jul. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5474>>. Acesso em: 15 mar. 2018.