



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DIREITO TRIBUTÁRIO II



ESTUDO DE CASO: Tema de Repercussão Geral nº 1.352 do Agravo em Recurso Extraordinário 1.521.802 do STF: A Inexistência de Hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária

Denize Carvalho Brasil¹

Gabriel Cleber Moraes Batista²

Gustavo Cavalcante de Souza Freitas³

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁴

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Tema de Repercussão Geral nº 1.352 do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.521.802 do STF; 2.1 A Petição Inicial e o decorrer do processo nas Instâncias Inferiores; 2.2 O Princípio do Paralelismo das Formas e o Princípio da Simetria; 2.3 Resultado do Julgamento no STF; 3. Tema de Repercussão Geral nº 0002 do Recurso Extraordinário nº 560.626 do STF; 3.1 Repercussão Geral do Recurso Impugnado pela União; 3.2 Admissibilidade e Votação; 4. Existe Hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária na linha da doutrina?; 4.1 Revogação de lei complementar por lei ordinária; 5. Conclusões; Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

No cenário do Direito Constitucional e Tributário brasileiro, a discussão acerca da relação entre a Lei Complementar e a Lei Ordinária frequentemente esbarra na concepção equivocada de existência de hierarquia vertical. Persiste, tanto em parte da doutrina quanto no senso comum jurídico, a ideia de que a Lei Complementar ocuparia um degrau superior no ordenamento, quando, na realidade, a distinção entre ambas repousa sobre o critério da reserva de competência material estabelecida pela

¹ Acadêmica do 8º semestre do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR; Endereço eletrônico: denizecb15@gmail.com

² Acadêmico do 8º semestre do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR; Participante do Programa de Educação Tutorial – PET (MEC/FNDE); Endereço eletrônico: gabrielcleber34@gmail.com

³ Acadêmico do 8º semestre do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR; Endereço eletrônico: gustavofreitas1704@gmail.com

⁴ Professor de Direito da Universidade Federal de Roraima. Endereço eletrônico: edivalbraga1@bol.com.br



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DIREITO TRIBUTÁRIO II**



Constituição Federal. Este estudo justifica-se pela necessidade de desmistificar tal visão, com base na doutrina e jurisprudência recente do STF.

A hipótese central é que não existe subordinação entre as espécies, mas sim âmbitos de atuação distintos, por isso a validade da interferência do legislador ordinário sobre normas contidas em leis complementares depende exclusivamente da natureza da matéria tratada. Surge, então, a problemática desta pesquisa: quais os limites para a atuação do legislador ordinário em face de normas estabelecidas por Lei Complementar?.

O objetivo geral deste artigo é verificar se existe hierarquia normativa entre essas leis por meio do estudo de precedentes fundamentais do Supremo Tribunal Federal (STF). A investigação foca no Tema de Repercussão Geral nº 1.352 (ARE 1.521.802), que validou a revogação de benefícios de servidores públicos instituídos por lei complementar através de lei ordinária posterior, sob o fundamento de que aquela matéria possui natureza materialmente ordinária. Paralelamente, examina-se o Tema de Repercussão Geral nº 0002 (RE 560.626), onde a Corte declarou a inconstitucionalidade de normas ordinárias que tratavam de prescrição e decadência tributária, por ser matéria sob reserva de lei complementar.

Para viabilizar uma análise estruturada, o trabalho segmenta-se em três eixos. Inicialmente, serão esclarecidos os fundamentos que levaram o Supremo Tribunal Federal a admitir a delimitação, por meio de lei ordinária, de benefícios instituídos a servidores públicos por lei complementar, desde que possuam natureza materialmente ordinária. Em seguida, o RE 560.626 será analisado, a fim de verificar os limites estabelecidos naquele julgamento, e, por fim, serão discutidas as lições e entendimentos temáticos da doutrina minoritária e majoritária frente ao tema da possibilidade de revogação de lei complementar por lei ordinária, considerando a visão de autores como Geraldo Ataliba, Paulo de Barros Carvalho e Alexandre de Moraes. Ao final, espera-se demonstrar que a solução para os conflitos normativos não reside na superioridade formal, mas na identificação da matéria que o constituinte pretendeu proteger por meio de um processo legislativo mais rigoroso.

2. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.352 DO AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.521.802 DO STF

A controvérsia que deu origem ao ARE 1.521.802 e posteriormente ao Tema 1.352 do STF, originou-se de uma ação ordinária de cobrança movida no Juizado Especial da Comarca de Formiga-MG, contra o Município de Formiga, pela servidora

municipal Daniane Cordeiro Costa, que foi aprovada em concurso público e empossada no cargo de Professora na data de 17 de janeiro de 2012. A seguir, serão esclarecidas as etapas fundamentais do processo judicial que levaram a divergência à corte suprema.

2.1 A Petição Inicial e o decorrer do processo nas Instâncias Inferiores

A autora verificou, em seu contracheque, que o município não realizou, desde que ela passou a exercer seu cargo, o pagamento do "auxílio-condução", benefício previsto originalmente no art. 126 da Lei Complementar nº 44/2011, publicada no dia 24 de fevereiro de 2011 e por entender que tinha direito ao benefício, pleiteou a ação que deu origem ao processo nº 5006987-20.2023.8.13.0261.

Art. 126. Será concedido ao professor, o adicional de 20% sobre o vencimento-básico inicial, a título de auxílio condução, nos casos especificados em lei própria. (Formiga, 2011a).

É importante notar que no dia 18 de julho de 2011, quase 6 (seis) meses após a Lei Complementar, foi publicada a Lei Ordinária Municipal (Lei Municipal nº 4.494/2011), que tratou de disciplinar o Auxílio Transporte em pecúnia para os Servidores Públicos Municipais.

A referida lei ordinária prevê em seu art. 2º, uma série de requisitos a serem cumpridos pelos servidores para terem direito ao auxílio, dentre os quais destaca-se a necessidade do requerimento administrativo manifestando interesse no benefício:

Art. 2º Para fazer jus à concessão do Auxílio Transporte, em pecúnia, o servidor deverá manifestar sua opção por escrito, em requerimento padronizado, do qual obrigatoriamente constará:

I - O endereço residencial do servidor, devidamente comprovado;

II - Os meios de transporte necessários ao deslocamento "residência-trabalho", e vice-versa;

§ 1º O servidor assume total responsabilidade pelas informações constantes do Cadastro/Auxílio Transporte, sob pena de incorrer nas penalidades cabíveis na espécie.

§ 2º A opção referida no "caput" deste artigo deverá ser renovada pelo servidor sempre que ocorrerem alterações das circunstâncias que fundamentarem esta concessão do benefício. (Formiga, 2011b).

Feito esse esclarecimento, a tese central da autora para ter seu direito reconhecido na exordial interposta no dia 09 de julho de 2023, baseava-se na concepção de que a Lei Ordinária Posterior não poderia modificar os ditames da Lei Complementar Anterior, assim ela sustentou que:

Não se pode esquecer que o Município requerido editou a Lei Municipal 4.494/11 não tem condão de superar os ditames da Lei Complementar No. 44/11, eis se tratar de lei ordinária, e não complementar' (Brasil, 2025, p. 2).

A autora requereu, em síntese e principalmente, que seu pedido fosse julgado procedente para reconhecer o direito de receber o auxílio transporte no importe de 20% (vinte por cento) sobre o vencimento base inicial do cargo nos termos da lei complementar, bem como o pagamento pelo município, respeitando a prescrição quinquenal, da quantia de R\$ 20.572,61 (Brasil, 2025).

De outro lado, no dia 26 de julho de 2023, o Município alegou na contestação que a Constituição Federal, quando tratou sobre o processo legislativo, identificou a lei complementar como espécie normativa que exige, para sua aprovação, um quórum qualificado pela maioria absoluta dos parlamentares e também vedou que matéria reservada a esta espécie fosse objeto de uma lei delegada (Brasil, 2025). Aparentemente, o ente estatal utilizou essa estratégia para posteriormente esclarecer que em razão do princípio da separação de poderes, os Municípios estão obrigados, “ao editarem suas leis orgânicas, adotarem a lei complementar, apenas nas matérias na qual a CRFB/88 assim delimitou”. (Brasil, 2025, p. 6).

Com base nisso, o Município argumentou que a Lei Orgânica Municipal violou o arranjo democrático estabelecido pela separação dos poderes, bem como o princípio da simetria tendo em vista que reservou à lei complementar no seu art. 40, parágrafo único, V e VI, matéria que deveria ser tratada por lei ordinária (o que levou o legislador a editar a Lei Complementar nº 44/2011) tendo em vista que a própria Constituição Federal não estabeleceu esse limite, sendo a referida lei, portanto, inconstitucional.

Art. 40. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo único. Serão leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

V - lei instituidora do Regime Jurídico único dos servidores municipais;

VI - lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos;(...) (Formiga, 1990).

Assim, requereu a improcedência dos pedidos realizados pela autora.

O juiz Rodrigo Marcio de Sousa Rezende, em 20 de junho de 2024, sentenciou a improcedência dos pedidos formulados pela requerente, acolheu os argumentos do Município e entendeu que “a autora deveria ter apresentado prova de que o

requerimento feito ao Município, pleiteando o auxílio-condução, preenche os requisitos legais e não vem sendo observado regularmente pelo réu” (Brasil, 2025, p. 9), assim, extinguiu o feito com resolução do mérito.

Irresignada, a autora interpôs recurso inominado no dia 26 de junho de 2024, sob o argumento de que já houveram casos semelhantes no mesmo tribunal e foram julgados procedentes. E, principalmente, realçando que a lei complementar é hierarquicamente superior à lei ordinária, sendo este o entendimento do STJ, como se vê do excerto da apelação a seguir:

A lei complementar diferencia-se da lei ordinária desde o quorum para sua formação. A lei ordinária exige apenas maioria simples de votos para ser aceita; já a lei complementar exige maioria absoluta. Ressalte-se que o Superior Tribunal de Justiça entende que a diferença está entre os quorum, sendo a lei complementar hierarquicamente superior à lei ordinária (baseia-se na regra da pirâmide de Kelsen sobre a hierarquia das leis). (Brasil, 2025, p. 6)

Nesse sentido, pediu a reforma da sentença de primeiro grau. Todavia, o Município apresentou contrarrazões ao presente apelo no dia 22 de julho de 2024, no qual discutiu a natureza da verba indenizatória relacionada ao benefício citado, e ressaltou, novamente, que não há disposição na Constituição Federal estabelecendo que a matéria relacionada a regime jurídico dos servidores públicos seja tratada por lei complementar.

Surpreendentemente, a turma recursal, no dia 31 de julho de 2024, entendeu que o recurso da autora deveria ser provido, nos palavras do relator Altair Resende de Alvarenga, “quando se tratar de aparente restrição de direitos, restará atraída a aplicação da Lei Complementar nº 44/2011 e quando se tratar de matérias meramente contingentes, incidirá, por simetria, a Lei Ordinária 4.494/2011”. (Brasil, 2025, p. 06).

O relator do acórdão observou, cuidadosamente, que “o Município de Formiga, espontaneamente, passou a incluir e efetuar o pagamento do auxílio-condução a partir da competência 07/2022” (Brasil, 2025, p. 07), ou seja, realizaram o pagamento do auxílio sem a autora ter realizado o requerimento administrativo para tal. O recurso foi recebido e provido parcialmente, por unanimidade, reconhecendo o direito da autora.

O Município interpôs embargos de declaração no dia 14 de agosto de 2024 para fins de prequestionamento, requerendo, além dos fundamentos mencionados anteriormente, esclarecimentos acerca da violação dos princípios da legalidade, separação dos poderes, democrático, simetria e segurança jurídica, o qual não foi acolhido pela turma recursal (Brasil, 2025).

No dia 17 de setembro de 2024, o Município de Formiga interpôs Recurso Extraordinário, e para fundamentá-lo em sede de repercussão geral, alegou que a matéria envolvia a oneração indevida dos recursos públicos tendo em vista que envolvia a “possibilidade de lei ordinária posterior revogar uma lei complementar que cuida de matéria não reservada em âmbito constitucional, qual seja: direito de servidores públicos” (Brasil, 2025, p. 4). Bem como, no mérito, a violação do princípio democrático, da simetria e do paralelismo das formas, tendo em vista que:

[...] a amparar-se no argumento de que a lei complementar é hierarquicamente superior a lei ordinária, impedindo a sua revogação por esta, a decisão violou frontalmente o art. 59 da Constituição (Brasil, 2025, p. 4)

Ademais, destacaram que houve a violação aos arts. 2º e 37, caput, da CF: princípio da legalidade e da separação de poderes visto que o Município, no acórdão recorrido, transformou em remuneratória uma verba prevista expressamente como indenizatória.

Em sede de juízo de admissibilidade, no dia 24 de setembro de 2024, o Recurso Extraordinário não foi admitido pelo tribunal de origem. A negativa de seguimento pautou-se na ausência de prequestionamento quanto à suposta violação aos artigos 2º e 37, caput, da Constituição Federal, atraindo a incidência das Súmulas 282 e 356 do STF.

Em 07 de outubro de 2024, o Município apresentou o Agravo em Recurso Extraordinário, rebatendo a tese de falta de prequestionamento e comprovando que a controvérsia fora debatida no juízo a quo. O recurso também enfatizou a presença de repercussão geral, reiterando que todos os requisitos necessários para ingresso e julgamento do mérito pelo STF estavam presentes.

Apesar do agravo ter ingressado para análise do STF, no primeiro momento foi rechaçado pelo Ministro Presidente Luís Roberto Barroso no dia 28 de outubro de 2024 sob a alegação de que seria necessário reanalisar os fatos e provas dos autos para realizar o julgamento, o que não caberia no âmbito do STF. Essa decisão, entretanto, foi vencida, por maioria, tendo em vista a questão de repercussão geral envolvida, sendo o processo redistribuído ao Ministro Edson Fachin, voto vencedor.

Cumprе destacar que houve a tentativa, no dia 10 de dezembro de 2024, de Ranieri Augusto Miranda participar do processo como *Amicus Curiae*, sob alegação de que a primeira ação de vale transporte em face do Município de Formiga, foi

apresentada por ele, como procurador, no ano de 2020. Contudo, em que pese as alegações apresentadas, seu pedido foi indeferido em 28 de fevereiro de 2025.

Diante do resumo fático-processual apresentado, antes de aprofundar acerca da compreensão dos fundamentos do acórdão do STF, é imperativa a distinção prévia entre os princípios da simetria e do paralelismo das formas, ambos determinantes para o desfecho da controvérsia.

2.2 O Princípio do Paralelismo das Formas e o Princípio da Simetria

No que tange ao princípio do paralelismo das formas, o professor Paulo Bonavides explica que este “resulta que um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo” (Bonavides, 2006, p. 106). Isso significa que, no plano normativo, uma lei deveria ser revogada ou modificada por outra de igual estatura procedimental. Sob essa ótica estritamente formal, uma Lei Complementar, aprovada por quórum qualificado, não poderia ter seus dispositivos alterados por uma lei ordinária posterior, que exige apenas maioria simples.

Com relação ao princípio da simetria, este foi invocado pelo Município em diversas peças processuais como fundamento central de sua defesa. Embora não esteja explicitamente positivado, tal princípio é corolário do modelo federativo brasileiro, impondo que os entes federativos (Estados e Municípios) organizem-se em conformidade com as diretrizes estruturais da Constituição Federal. Este entendimento é consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se observa na ADI 6639 (Brasil, 2022):

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PENAL. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ART. 71, XXIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. CONVOCAÇÃO DE SECRETÁRIO DE ESTADO, PROCURADORES-GERAIS DO ESTADO E DE JUSTIÇA E DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Constituição da República, em seu art. 50, caput e § 2º, prescreve sistemática de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo que, em razão do princípio da simetria, deve ser observada pelos Estados-membros. 2. Por força do art. 22, I da CRFB/88, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (...) (Brasil, 2022)

Do julgado supracitado, extrai-se que os entes federados devem conformar sua produção normativa ao modelo estabelecido pela União. Desse modo, ao elaborar suas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais, as unidades federadas

estão vinculadas à reprodução das normas de observância obrigatória contidas na Constituição. Ainda sobre o tema, Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (2009) propõe a seguinte conceituação:

poder-se-ia construir um conceito do princípio da simetria como um princípio de interpretação da nova hermenêutica constitucional destinado a identificar normas de extensão na Constituição Federal que devem ser necessariamente reproduzidas pelas Constituições estaduais, bem como destinado a identificar as normas das Constituições Federal que, mesmo não gerando a obrigação de reprodução, geram a imitação facultativa de um modelo federal válido para os estados-membros, funcionando, inclusive, como argumento de exclusão das vedações para reprodução desses mesmos modelos (Araújo, 2009, p. 129)

Em suma, a aplicação da simetria determina que os membros da federação identifiquem na Constituição Federal as normas de reprodução obrigatória (que devem ser repetidas localmente) e as normas de imitação facultativa (que servem como modelo organizacional, garantindo a harmonia do pacto federativo). Para fins de esclarecimento, é necessário conectar o princípio da simetria ao processo analisado. A defesa do Município utiliza a simetria para argumentar que, se a Constituição Federal não exige Lei Complementar para tratar de benefícios funcionais (matéria de lei ordinária), o Município não pode criar uma "blindagem" ao exigir quórum qualificado para algo que o modelo federativo trata de forma simples.

Assim, a simetria atua aqui não apenas para obrigar a reprodução de normas, mas para impedir que o ente municipal crie hierarquias normativas (entre LC e LO) que não existem no âmbito constitucional (Art. 59 da CF/88), sob pena de violar o arranjo institucional desenhado pelo constituinte originário. Vale destacar que ambos os princípios foram basilares para compor a fundamentação utilizada pelo Ministro Edson Fachin, que no fim, estabeleceu a seguinte tese “é possível a revogação ou alteração por lei ordinária de benefício instituído a servidor público por lei complementar quando materialmente ordinária, observado o princípio da simetria.”(Brasil, 2025).

2.3 Resultado do Julgamento no STF

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão realizada entre os dias 5 e 12 de setembro de 2025, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, apreciou o mérito do Tema 1.352 de Repercussão Geral. Por unanimidade, a Corte deu provimento ao recurso, resultando na cassação do acórdão de segundo grau que havia reconhecido o direito da servidora municipal ao auxílio-condução.

Em seu voto, o Relator asseverou que “ao disciplinar o benefício concedido a servidores públicos, a sobredita lei complementar municipal cuidou de assunto reservado à lei ordinária” (Brasil 2025, p. 13). Para fundamentar a possibilidade de revogação de uma norma complementar por uma ordinária, o Ministro valeu-se da lição de João Trindade Cavalcante Filho:

essa é a única hipótese em que uma lei ordinária pode revogar uma lei (formalmente) complementar: quando esta (complementar) tiver invadido o assunto de lei ordinária. E poderá revogar porque, vale como se fosse uma lei ordinária, podendo inclusive ser revogada por outra lei ordinária.” (Cavalcante Filho, 2023, p. 239).

Nesse sentido, o raciocínio jurídico empregado baseou-se no fenômeno da recepção material: uma vez que a lei complementar municipal invadiu o campo temático reservado à lei ordinária, ela passará a ostentar o *status* de lei ordinária. Esse deslocamento de natureza jurídica permite que leis ordinárias posteriores alterem ou revoguem o dispositivo, sem que haja vício de inconstitucionalidade, afastando a necessidade do paralelismo formal. Conforme concluiu o Ministro:

é plenamente possível que o art. 126 do Estatuto dos Profissionais da Educação do Município de Formiga (Lei Complementar no 4.494/2011) seja revogado por lei ordinária (Lei Municipal no 4.494/2011), considerando-se que, na hipótese, o referido estatuto tem “status” de lei ordinária, situação a qual não ofende o devido processo legislativo constitucional, em observância ao princípio da simetria. (Brasil, 2025, p. 18)

Ao final, o colegiado acompanhou o relator à unanimidade quanto ao mérito da tese, embora tenha ocorrido divergência (julgamento por maioria) no tocante à modulação dos efeitos da decisão. Diante dos esclarecimentos apontados acima, tendo em vista o raciocínio em âmbito constitucional relativo ao tema, passamos a análise do tema 0002 do STF na controvérsia que envolveu revogação de leis em matéria tributária.

3. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 0002 DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 560.626 DO STF

O RE nº 560.626 foi um recurso apresentado pela Fazenda Nacional em 29 de maio de 2007 ante ao Tribunal Regional da 4ª Região – TRF 4, para impugnar um acórdão firmado em 24 de abril de 2007 que afastava a aplicação da legislação ordinária que disciplinava a prescrição/decadência tributária e aplicou entendimento mais favorável ao contribuinte.

Esse acórdão firmou o entendimento que os prazos para decadência e prescrição não poderiam ser disciplinados por lei ordinária, porque tais regras constituem normas gerais de direito tributário, e, portanto, deveriam ser veiculadas exclusivamente por lei complementar, como exige o art. 146, III, b, da Constituição Federal.

Em outras palavras, o tribunal decidiu pela extinção da pretensão executória da União, reconhecendo no caso a prescrição intercorrente, afastando a tese da suspensão do prazo prescricional previstos no artigo 5º, parágrafo único do Decreto Lei nº 1.569/77, alegando inconstitucionalidade do citado dispositivo pela natureza do Decreto Lei.

Como efeitos da decisão, o tribunal reconheceu como nulo o lançamento e por consequência extinto o crédito tributário e afastou a aplicação de normas ordinárias que versem sobre prescrição e decadência do crédito tributário, favorecendo, dessa forma, o contribuinte.

A Fazenda Nacional não aceitou a decisão visto que teriam repercussões em grande escala em todos os litígios tributários do país, ou seja, em milhares de inscrições em Dívida Ativa da União, o que representa o somatório de 5 milhões e 800 mil inscrições em Dívida Ativa da União, um valor total de mais de 15 bilhões e meio de reais, assegurados pela suspensão do prazo prescricional para a execução dessas dívidas devido ao seus valores reduzidos como previa o artigo 5º, parágrafo único do Decreto Lei nº 1.569/77, alegando portanto a Repercussão Geral do tema.

No seguimento do feito, a União atacou justamente a decisão do TRF alegando que ele usurpou a competência do Legislador ao invalidar lei ordinária, uma vez que Prescrição e Decadência são institutos do direito intertemporal e processual, não normas gerais de Direito Tributário para serem regulamentadas por lei complementar.

Se assim for, esses institutos podem ser disciplinados por lei ordinária como já ocorre no Código Tributário Nacional.

A Fazenda Nacional alegou ainda que, foi só a partir da Constituição Federal de 1988 que normas tributárias a respeito de prescrição e decadência passaram a ser consideradas, por força de seu art. 146, III, b, como normas gerais de Direito Tributário. Antes, não eram assim consideradas. E, se não o eram, podiam ser objeto de legislação em nível de lei ordinária. Nessa linha, se somente a lei complementar federal pudesse tratar dos prazos para prescrição/decadência tributária, Estados, municípios e o Distrito Federal ficariam completamente dependentes da União, o que ofenderia o pacto federativo.

3.1 Repercussão Geral do Recurso Impugnado pela União.

O primeiro motivo que sustentou a repercussão geral reside na natureza eminentemente constitucional da controvérsia, que ultrapassa o interesse subjetivo das partes. O recurso discutiu a constitucionalidade do parágrafo único do art. 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977, dispositivo que condiciona a suspensão da prescrição dos créditos tributários a critérios fixados por ato infralegal, em aparente colisão com o art. 146, III, “b”, da Constituição Federal, que reserva à lei complementar a disciplina das normas gerais sobre prescrição e decadência tributárias. Trata-se, portanto, de debate estrutural sobre competência legislativa, hierarquia normativa e segurança jurídica, temas centrais para o sistema constitucional tributário brasileiro.

O segundo vetor da repercussão geral decorre do impacto econômico e social da tese discutida. Conforme destacado no próprio recurso, a interpretação conferida pelo acórdão recorrido tem potencial de afetar milhões de inscrições em Dívida Ativa da União, com reflexos diretos na arrecadação, no equilíbrio fiscal e na própria eficiência da Administração Tributária. A controvérsia não se limita a um crédito isolado, mas alcança um universo expressivo de execuções fiscais, envolvendo valores bilionários, o que evidencia sua relevância prática e macroeconômica, além de repercutir na atuação cotidiana do Fisco e no comportamento dos contribuintes.

Por fim, a repercussão geral também se justificou pela necessidade de uniformização da jurisprudência nacional. O recurso revelou a existência de entendimentos divergentes nos tribunais quanto à validade de normas ordinárias e infralegais que tratam de prescrição tributária, em contraste com o modelo

constitucional inaugurado pela Constituição de 1988. A definição da matéria pelo Supremo Tribunal Federal mostra-se indispensável para conferir coerência, previsibilidade e estabilidade ao sistema, evitando decisões contraditórias e assegurando tratamento isonômico aos contribuintes e à Fazenda Pública. Em síntese, a controvérsia reúne densidade constitucional, relevância econômica e alcance coletivo suficientes para justificar, de modo inequívoco, o reconhecimento da repercussão geral.

3.2 Da Admissibilidade e Votação

Após ser admitido pelo TRF o recurso subiu à corte constitucional onde foi protocolado no dia 23 de agosto de 2007, e teve como relator o Ministro Gilmar Mendes onde o mesmo deliberou sobre a repercussão geral do tema e o Tribunal acolheu por Unanimidade o voto do relator tornando o tema na Repercussão Geral nº 0002 em 12 de dezembro de 2007, adotando o mesmo entendimento para o artigo 45 da Lei nº 8.212/91 (que trata de decadência da constituição do crédito das contribuições previdenciárias), neles a discussão constitucional de fundo apresenta-se idêntica à do RE 556.664-1/RS, uma vez que engloba os seguintes dispositivos (artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 e artigo 5º, parágrafo único do Decreto-lei nº 1.569/77)

Posteriormente em audiência para o julgamento do mérito da questão ocorrida em 11 de junho de 2008, foi reconhecido o recurso extraordinário e a ele foi negado provimento, declarando a inconstitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, e do parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977. E com relação a aplicação dos efeitos da decisão o tribunal decidiu por maioria de votos em aplicar efeito *ex nunc* à decisão, esclareceu que a modulação iria se aplicar somente em relação a eventuais repetições de indébitos ajuizadas após a decisão assentada na data da sessão, não abrangendo os questionamentos e os processos já em curso, nos termos do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente), dando origem portanto a Súmula Vinculante nº 8.

Como visto anteriormente, o resultado da votação foi a unanimidade, seguindo cada ministro os termos do voto do relator, o ministro Gilmar Mendes que deliberou seu voto da seguinte forma: Primeira, começou qualificando as normas sobre prescrição e decadência em matéria tributária como normas gerais de direito tributário,

cujas disciplinas sob a CF/67/69, era reservada ao art. 18, §1º; e ao art. 146, III, *b* da CF/88. A ideia-chave apresentada foi que a lei ordinária não pode inovar, criando prazo prescricional/decadencial próprio para tributos federais, inclusive contribuições previdenciárias, isso é matéria de lei complementar.

Ele enfatizou a necessidade de uniformidade nacional sobre prescrição, decadência, obrigação e crédito tributário (força normativa do art. 146, III, *b*), para evitar um “mosaico” de prazos criados por leis ordinárias espalhadas. No que tange a modulação dos efeitos, Gilmar Mendes propôs modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, com apoio no art. 27 da Lei 9.868/99, invocando a segurança jurídica, repercussão econômica e litigiosidade massiva (milhares de execuções fiscais já consolidadas com base nos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91).

A modulação que ele desenhou teve dois pilares, o primeiro focado nos recolhimentos pretéritos, o qual considerou legítimos os recolhimentos efetuados nos prazos dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91 e não impugnados (nem judicial nem administrativamente) até a data da conclusão do julgamento, em 12 de junho de 2008. O segundo pilar, o direito de repetir valores já discutidos, visto que, se o contribuinte já havia ajuizado ação ou instaurado discussão administrativa até data citada anteriormente, ele pode afastar o prazo decenal e aplicar o prazo quinquenal do CTN para reconhecimento de decadência/prescrição e eventual repetição de indébito. Portanto, a tese final firmada é de que normas relativas à prescrição e decadência em matéria tributária são reservadas à lei complementar, tornando inconstitucional o parágrafo único do art. 5º do Decreto-Lei 1.569/1977 e os arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91. Diante dos casos analisados, passamos ao estudo do entendimento doutrinário.

4. EXISTE HIERARQUIA ENTRE LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA NA LINHA DA DOUTRINA?

Do ponto de vista material, Alexandre de Moraes (2023) entende que a lei complementar possui funções delimitadas de forma expressa e taxativa pela Constituição Federal, atuando apenas nas matérias que o próprio texto constitucional lhe atribui, contudo ponto de vista formal, em razão da relevância das questões que regula, sua aprovação exige quórum qualificado, nos termos do art. 69 da CF/88, ou seja, com a maioria absoluta dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

Uma perspectiva relevante é apresentada pelo professor Carvalho (2021) ao explicar que a Constituição atribui à lei complementar funções precípuas, consistentes em detalhar e operacionalizar normas constitucionais, especialmente na resolução de conflitos de competência tributária, na regulamentação das limitações ao poder de tributar e no estabelecimento de normas gerais de direito tributário (art. 146, CF/88), bem como funções excepcionais vinculadas à criação de determinadas espécies tributárias, como o empréstimo compulsório (art. 148, CF/88). A lei complementar, por sua própria natureza, na visão de Miranda (1970) não tem o condão de modificar o texto constitucional, devendo se limitar a explicar e operacionalizar o que está contido, sem jamais extrapolar os limites previstos pela própria Constituição.

Já o saudoso Roque Antonio Carrazza (1997) entende que "a lei complementar prevista no art. 146 não pode, de nenhum modo, alterar as faculdades privativas que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm para tributar", pois sua função é harmonizar o sistema tributário nacional, não suprimir ou redefinir competências constitucionalmente asseguradas a cada ente federativo. (Carrazza, 1997, p. 477)

4.1 Revogação de lei complementar por lei ordinária

No sistema jurídico brasileiro, o princípio da reserva legal prevê que certas matérias somente podem ser objeto de disciplina normativa mediante lei formal, quando estiver determinado expressamente pela Constituição. É um mecanismo essencial para a proteção da segurança jurídica e para a manutenção da supremacia constitucional, ao delimitar de forma objetiva os limites da atuação do legislador infraconstitucional (Borges, 2001).

Diante desse princípio, o constituinte originário atribuiu ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre certas matérias exclusivamente por meio de lei complementar. Assim, a definição do instrumento normativo adequado não constitui faculdade do legislador, mas imposição constitucional previamente estabelecida (Ataliba, 1990).

Dessa forma, segundo Borges (2001), as matérias submetidas à reserva de lei complementar são aquelas expressamente indicadas pelo texto constitucional, não podendo ser disciplinadas por lei ordinária ou por qualquer outra espécie normativa. Havendo previsão constitucional expressa, resta inviabilizada a utilização de

instrumento normativo diverso, sob pena de inconstitucionalidade. Todavia, Borges (2001) ressalta que, quando a lei complementar regular matéria que a Constituição reservou à lei ordinária, não se configura inconstitucionalidade. Nessa hipótese, ocorrerá apenas a chamada mudança de *status* normativo, pois a lei complementar produzirá efeitos equivalentes aos de lei ordinária, em razão da identidade do órgão legislativo emissor (Borges, 2001).

Como o quórum exigido para a aprovação da lei complementar é superior ao necessário para a lei ordinária, não há irregularidade formal em sua edição. Nesse sentido, o memorável tributarista Geraldo Ataliba, esclareceu que o procedimento legislativo mais rigoroso “não invalida a norma, apenas impede que ela seja considerada lei complementar em sentido material” (Ataliba, 1990, p. 36).

Nesse caso, a norma será considerada apenas formalmente complementar, pois o quórum qualificado, isoladamente, não tem o condão de alterar a substância da matéria disciplinada. A natureza jurídica da lei decorre do conteúdo regulado, e não do procedimento adotado (Borges, 2001).

Situação inversa, entretanto, não é admitida no ordenamento jurídico brasileiro. Geraldo Ataliba (1990) concluiu que caso uma lei ordinária venha a disciplinar matéria constitucionalmente reservada à lei complementar, restará configurada a inconstitucionalidade formal, por violação direta à Constituição Federal.

A lei complementar, assim como todas as demais espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, encontra seu fundamento de validade diretamente na própria Constituição. Esse entendimento decorre do princípio da supremacia constitucional, no qual Borges (2001) entende que todas as normas infraconstitucionais se subordinam à Constituição.

Conforme leciona Borges (2001), inexistente hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, uma vez que cada uma possui campo de atuação próprio, constitucionalmente delimitado. Assim, eventuais conflitos entre essas espécies normativas não configuram violação ao princípio da hierarquia das normas, mas sim hipótese de invasão de competência (Borges, 2001).

Exemplo significativo foi destacado pelo saudoso Ricardo Alexandre (2023). O autor observou que a LC nº 110/2001, que instituiu contribuições sociais e autorizou créditos de atualização monetária nas contas do FGTS, é uma norma “complementar na forma, sendo, entretanto, materialmente ordinária - e, como tal, passível de ser

alterada, ou até mesmo revogada, por uma lei formal e materialmente ordinária” (Alexandre, 2023, p. 102).

Pertinente destacar que, como a Constituição Federal não exigiu reserva de lei complementar para tal espécie tributária, o autor conclui pela sua natureza materialmente ordinária. Para ele, o legislador “não precisava ter editado uma lei complementar para instituir as novas contribuições, podendo tê-lo feito por meio de mera lei ordinária” (Alexandre, 2023, p. 102). Esse entendimento corrobora com os demais apresentados até o momento.

Por outro lado, o professor Paulo de Barros Carvalho (1999) adota entendimento minoritário no que tange a hierarquia entre as normas, para ele uma lei complementar é hierarquicamente superior à lei ordinária.

A Lei complementar, com a sua natureza ontológico-formal, isto é, matéria especialmente prevista na Constituição Federal - maioria absoluta nas duas Casas do Congresso, cumpre hoje função institucional de mais alta importância para a estruturação da ordem jurídica brasileira. Aparece como significativo instrumento de articulação das normas do sistema, recebendo numerosos cometimentos nas mais diferentes matérias de que se ocupou o legislador constituinte. Viu afirmada sua posição intercalar, submetida aos ditames da Lei Maior e, ao mesmo tempo, subordinando os demais diplomas legais. Não há como negar-lhe, agora, supremacia hierárquica com relação às outras leis que, por disposição expressa no parágrafo único do art. 59, nela terão de buscar o fundamento formal de suas validades: Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.” (Carvalho, 1999, p. 59.)

A visão de Napoleão Nunes Maia Filho (2000) é parecida, para ele a Constituição Federal reserva matérias específicas à lei complementar, atribuindo-lhe caráter singular, o que, implicaria sobreposição em relação às demais espécies legislativas, como a lei ordinária, a lei delegada e a medida provisória (Maia Filho, 2000). Nesse contexto, José Afonso da Silva (1994) lecionava que tanto a lei ordinária quanto a lei complementar somente serão válidas se observarem, formal e materialmente, os ditames da Constituição Federal. Ambas retiram diretamente da Constituição seu fundamento de validade, inexistindo qualquer vínculo de subordinação entre elas.

As normas ordinárias e mesmo as complementares são legítimas quando se conformam, formal e substancialmente, com os ditames da Constituição. Importa dizer: a legitimidade dessas normas decorre de uma situação hierárquica em que as inferiores recebem sua validade da superior. São legítimas na medida em que sejam constitucionais, segundo um princípio de compatibilidade vertical. (Silva, 1994, p. 406.)

Portanto, conclui-se que há um posicionamento consistente no sentido de afastar qualquer noção de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. Alexandre de Moraes (2023) sustenta que a Constituição Federal estabelece campos materiais próprios para cada espécie normativa, devendo a análise de validade concentrar-se na compatibilidade entre o conteúdo da norma e o veículo legislativo constitucionalmente adequado. Para o autor, quando a lei complementar disciplina matéria ordinária, ela não se reveste de natureza especial, não podendo impor limitações futuras ao legislador ordinário, sob pena de violação à rigidez constitucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se verifica nos casos analisados, tem desempenhado papel fundamental na consolidação desse entendimento. A Corte Suprema tem afirmado que a exigência de lei complementar decorre exclusivamente de previsão constitucional expressa, não sendo possível atribuir a essa espécie normativa um status hierárquico superior de maneira genérica. Conforme leciona Gilmar Ferreira Mendes, o Supremo Tribunal Federal reconhece que leis complementares que versam sobre matéria ordinária podem ser validamente revogadas por leis ordinárias posteriores, desde que respeitados os limites constitucionais.(Mendes; Branco, 2023).

Os votos proferidos no tema 0002 e no tema 1.352 do STF optaram por fundamentar-se predominantemente em teses de doutrinadores e tributaristas de orientação clássica, revelando certa cautela jurisprudencial na adoção explícita da distinção entre forma e matéria. Essa circunstância evidencia o tensionamento existente entre a evolução da doutrina e a prática decisória, reforçando a relevância do debate acerca da inexistência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária.

Por todo o exposto, conclui-se que a doutrina majoritária e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal convergem no sentido de que não existe hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. A distinção entre essas espécies normativas deve ser realizada com base no critério da competência material constitucionalmente definida, preservando-se a supremacia da Constituição, o princípio democrático e a coerência do sistema jurídico.

5. CONCLUSÕES

A partir do presente estudo, pode-se afirmar, com segurança teórica e respaldo jurisprudencial, que a relação entre a lei complementar e a lei ordinária no

ordenamento jurídico brasileiro não se estrutura a partir de uma lógica de hierarquia, mas sim do critério da competência material constitucionalmente definida. Destaca-se que a Constituição Federal não estabelece a superioridade da lei complementar sobre a lei ordinária, é o contrário, ambas retiram diretamente da Constituição o seu fundamento de validade, distinguindo-se pelo campo de competência de atuação reservado a cada uma e pelo procedimento legislativo exigido para sua formação. A insistência em uma leitura hierarquizante, fundada exclusivamente no quórum de aprovação, revela-se incompatível com as diretrizes constitucionais do processo legislativo e com a própria lógica democrática.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos Temas de Repercussão Geral nº 0002 e nº 1.352, consolidou a compreensão de que normas veiculadas por lei complementar, quando versarem sobre matérias não submetidas à reserva constitucional específica, assumem natureza materialmente ordinária. Nesses casos, mostra-se legítima sua alteração ou revogação por lei ordinária posterior, sem que isso implique violação ao princípio da legalidade, ao paralelismo das formas ou à segurança jurídica. Em sentido oposto, quando a Constituição exige expressamente lei complementar, como ocorre com as normas gerais de direito tributário relativas à prescrição e decadência, qualquer tentativa de disciplina por lei ordinária configura inconstitucionalidade formal por invasão de competência.

Assim, a solução dos conflitos normativos entre lei complementar e lei ordinária não deve ser buscada na simples ideia de hierarquia, mas na correta identificação da matéria regulada e do veículo normativo constitucionalmente adequado. Essa compreensão fortalece a supremacia da Constituição, preserva o equilíbrio federativo e assegura maior coerência ao sistema jurídico. Em última análise, reconhecer a inexistência de hierarquia entre essas espécies normativas representa não apenas uma opção interpretativa mais fiel ao texto constitucional, mas também um avanço institucional na consolidação de um direito tributário mais racional, previsível e alinhado aos princípios constitucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Julianna Vasconcelos de. **Contribuições especiais: perfil constitucional**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2026.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Método, 2023.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1990. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/133967610/>> Acesso em: 05 jan. 2026.

ATALIBA, Geraldo. **Lei complementar na Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: O princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6639**. Relator Ministro Edson Fachin. Julgado em 26 set. 2022. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico nº 224 em 08 nov. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.521.802**. Tema 1352 - Possibilidade de revogação de benefício por lei ordinária, quando instituído por Lei Complementar. Relator Ministro Edson Fachin, Brasília, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 12 dez. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 560.626**. Tema 0002 - Reserva de lei complementar para a suspensão da contagem do prazo prescricional para causas de pequeno valor. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/>>. Acesso em: 07 jan. 2026.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORGES, José Souto Maior. **Isenções tributárias**. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/>>. Acesso em: 12 dez. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**, 12ª ed, São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021. Disponível em: <<https://www.editoranoeses.com.br/>> Acesso em: 12 dez. 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2023. Disponível em: <<https://www.mercadolivre.com.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2025.

FORMIGA. **Lei Complementar nº 44, de 20 de maio de 2011**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Magistério do Município de Formiga e dá outras providências. Formiga, MG, Câmara Municipal, 2011a. Disponível em: <<https://leis.org/municipais/sp/jandira/lei/>> .Acesso em: 12 dez. 2025.

_____. **Lei nº 4.494, de 18 de julho de 2011**. Dispõe sobre a concessão de Auxílio Transporte em pecúnia aos Servidores Públicos Municipais e dá outras providências. Formiga, MG, Câmara Municipal, 2011b. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/>> Acesso em: 12 dez. 2025.

_____. **Lei Orgânica do Município de Formiga**, de 05 de maio de 1990. Formiga, MG, Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://www.formiga.mg.leg.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2026.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. Breve histórico e significado das leis complementares da Constituição. In: Estudos temáticos de direito constitucional. Fortaleza: **Imprensa Universitária da UFC**, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023. Disponível em: <https://www.livrariacidade.net.br/>. Acesso em: 05 jan. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. Disponível: <https://www.estantevirtual.com.br/>. Acesso em: 05 jan. 2026.