

HIERARQUIA DAS NORMAS JURÍDICAS. MANUTENÇÃO DAS VANTAGENS ESPECÍFICAS CONFERIDAS A MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ORIGINÁRIOS DO ESTADO DA GUANABARA, ATRAVÉS DE LEI COMPLEMENTAR

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL N.º 27.708

COMARCA DA CAPITAL

Apelantes: Mozart Mattos e Outros

Apelados: Estado do Rio de Janeiro

Relator: O Exmo. Sr. Desembargador Martins de Almeida

Vantagens específicas conferidas a membros do Ministério Público, originários do Estado da Guanabara, mantidas em Lei Complementar. Supremacia da ordem hierárquica das normas jurídicas. Preservação, si et in quantum pela vereda legal dos direitos subjetivos dos respectivos titulares. Provimento do apelo.

PARECER

Trava-se, aqui, interessante batalha judicial, confinada a mesma em singular e elevado debate constitucional.

Questiona-se acerca da supremacia da Lei Complementar sobre a Norma Ordinária, perquirindo-se se esta pode derrogar os efeitos daquela.

Tal a questão a ser solvida.

Resumindo-se a hipótese:

Os ilustrados Apelantes são membros do Ministério Público Estadual, originários do ex-GB, então em gozo de duas gratificações específicas, de nível universitário e de exercício de função, adicionadas aos seus vencimentos por força das Leis n.ºs 14/60; 1.227/66 e 2.332/74, do extinto estado federado, mantidas pelo DL n.º 11/75 (art. 78), quando do advento da fusão RJ-GB e preservadas, posteriormente, pela Lei Complementar n.º 5/76 mas exauridas, por incorporação estipendial, pelo DL n.º 372/78.

Sustentam que Lei Ordinária não pode derrogar disposição de Lei Complementar, daí o disparo acionário para restabelecer, sob algema do direito adquirido, as acenadas vantagens gratificatórias.

Objeta o Estado por sua douda Representação Judicial que o pedido não tem fomento de juridicidade, traduzindo um autêntico *bis in idem*, incoadunável com o sistema constitucional, estando as normas jurídicas no mesmo plano hierárquico.

O Dr. Juiz proferiu decisão adversa à pretensão inaugural, em julgamento antecipado, entendendo inoocorrência de direito adquirido dos autores, eis que as parcelas perseguidas foram absorvidas e até ampliadas aos vencimentos, concluindo pela legitimidade do DL n.º 372/78 no plano constitucional (fls. 134/144).

Tempestivo apelo dos vencidos procura infirmar as premissas e conclusão do decisório monocrático (fls. 145/157).

Recurso contrariado pelos articulados de fls. 174/190, com a Curadoria de Fazenda somando aplausos ao julgado recorrido (fls. 191).

A porfia converge para uma decisiva indagação: pode a Lei Ordinária, editada sob color de Decreto-lei, derrogar disposição de Lei Complementar?

Eis o *quid* da controvérsia.

A nosso pensar, não, e isso pelos fundamentos seguintes.

Discorrendo sobre o mecanismo de complementação das normas constitucionais *Sacha Calmon Navarro Coelho*, eminente mestre da Universidade Católica de Minas Gerais, deita tintas conspícuas:

“A doutrina, com nuances, de um modo geral, hierarquizou as leis complementares, pela ordem de importância, em três espécies básicas: a) — Leis complementares fundamentais — são as que regulam a estrutura, a competência e o proceder das atividades estatais, supinamente importantes. Nas Federações, têm por objeto, também, a delimitação dos direitos dessa relação aos Estados-Membros, bem como “toda limitação normada das faculdades a atividades estatais” (Carl Schmitt, Teoria de La Constitución, p. 48); b) — Leis complementares orgânicas — são as que tratam das instituições constitucionais e das questões a elas relativas, como, por exemplo, a criação de tribunais federais de recursos; organização do Ministério Público etc.; c) — Leis complementares comuns — são as leis ordinárias que objetivam a aplicação das normas constitucionais necessitadas de complementação, relativamente à política social do Estado e à regulamentação de certas atividades particulares (O Mecanismo de Complementação das Normas Não Auto-aplicáveis — “Revista de Dir. Público”, vol. 29, ed. Rev. Tribs., p. 254).

E, após desenvolver apreciações sobre as leis complementares na Constituição e conseqüente técnica brasileira, adianta que toda

lei que completa a Constituição é lei complementar e as leis complementares atuam na posição hierárquica intermediária entre leis constitucionais e leis ordinárias, visando elas fazer atuar as normas constitucionais de eficácia limitada, que não são aquelas que não recebendo do constituinte normatividade suficiente, pela forma constitucional prevista, fica para o legislador a missão de completá-la.

Dentro desse raciocínio deita observação erudita ao focar a natureza jurídica na técnica legislativa — *in verbis*:

“São normas que completam e desenvolvem princípios fundamentais da Constituição, não auto-aplicáveis, vinculados a questões políticas básicas e submetidas na sua votação, a quorum qualificado (aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional). São hierarquicamente inferiores à Constituição. Sua função é meramente complementar e estão sujeitas, evidentemente, ao controle de constitucionalidade como uma lei qualquer. Porque não se integram à Constituição (apenas complementam), o seu teor é medido em relação à Carta Magna. Colocam-se, outrossim, acima das outras leis, ditas ordinárias” (ob. cit., p. 255).

A Lei Complementar é uma lei qualificada, de superioridade formal, porque para sua elaboração depende de *quorum* especial (maioria absoluta, di-lo o art. 50, CF), não sendo de se deslembrar que o “ordenamento jurídico não é um sistema de normas de igual hierarquia, mas uma ordem escalonada de diferentes normas jurídicas”, leciona por sua vez o Mestre pernambucano José Souto Maior Borges (Eficácia e Hierarquia da Lei Complementar, “Rev. Dir. Público”, vol. 25, p. 95), aduzindo mais, com base em Geraldo Atalita, *Lei Complementar na Constituição*, p. 29; Pinto Ferreira, *Lei Complementar na Constituição*, in “Rev. do Ministério Público de Pernambuco”, pp. 97-98 e José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 240):

“A doutrina brasileira fundamenta a sua conclusão pela superioridade hierárquica da lei complementar sobre a lei ordinária nas conclusões a seguir resumidas: I — o art. 46 da Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda n.º 1, de 1969 (correspondente ao art. 49 da redação original) colocou logo abaixo das emendas à Constituição (n.º I) as leis complementares (n.º II), revelando a sua posição hierárquica, entre as regras jurídicas componentes do ordenamento jurídico nacional, superior à da lei ordinária (e aos atos legislativos com a mesma força desta: a lei delegada e o decreto-lei); II — A lei complementar é formalmente superior à lei ordinária, porque esta não pode alterá-la ou revogá-la, sendo nula a parte da lei ordi-

nária que contravenha dispositivo de lei complementar, mas, inversamente, a lei complementar revoga e altera a legislação ordinária; III — o **quorum** especial e qualificado, estabelecido para a sua aprovação, conferiria à lei complementar uma "superioridade formal" ou "eficacial" com redação à lei ordinária" (in "Revista de Direito Público", 25/96-97).

No seu toque diferencial, formal ou substancialmente, na hierarquia das normas jurídicas, assim, a lei complementar se sobrepõe à lei ordinária, importando dizer, não pode o legislador ordinário, nem o Executivo na função legisferante dos decretos-leis, através de norma ordinária, no seu conteúdo e alcance, inovar ou restringir o direito constituído. Fazendo-o, írrito será o ato normativo, porque importaria interpenetração na sua substância, ao arrepio das diretrizes da sua elaboração segundo a previsão constitucional (ex-vi do art. 50, CF).

Efetivamente, porque "as leis complementares estão situadas logo abaixo das emendas à Constituição e numa categoria intercalar entre estas e as leis ordinárias. Logo, as leis complementares seriam uma categoria legislativa supra-ordinada e subordinante com relação à legislação ordinária" (sic — José Souto Maior Borges, *ob. cit.*, p. 97).

A Constituição, a par de enumerar casos de leis complementares, ainda determinou que as Constituições estaduais respeitassem, dentre outros princípios da Carta Federal, o processo legislativo, sendo vedados, no âmbito estadual, os decretos-leis e facultativas as leis delegadas (ex-vi dos arts. 13, III e 200, da Emenda Constitucional n.º 1/69).

E dentro desse contexto, também no âmbito estadual, cercou a lei complementar de maiores cautelas na sua feitura, dando-lhe galas de maior representatividade político-jurídica ao exigir *quorum* qualificado de maioria absoluta dos integrantes do corpo legislativo.

Conseqüentemente, ainda é *Souto Maior Borges*, em estudo sério, que adverte:

"Não se coloca o problema da revogação das leis quando estamos diante de campos legislativos distintos. Se a lei ordinária invadir o campo da lei complementar, será, por isso mesmo, inválida, dependendo de revogação. Do mesmo modo, a inobservância do *quorum* especial e qualificado e a extravasão do seu âmbito material de validade não possibilitam sequer o aperfeiçoamento existencial do ato legislativo, como lei complementar" (*ob. cit.*, p. 98).

O argumento ditado pela r. sentença apelada (fls. 142), calcando-se numa assertiva pouco inspirada do Eminentíssimo Desembargador *Hermano Ferreira Pinto*, em feito paragonável, a nosso ver, peca pela

base, eis que se assenta em juízo equívoco: não há como se confundir "decreto-lei" com "lei complementar". Se ao primeiro é dado ao Executivo editá-lo, em matérias específicas, a segunda, é privativa do corpo legislativo, e isso pela natureza da sua tramitação (art. 50 da Constituição Federal).

Naquela ordem de idéia chegaríamos ao absurdo de admitir que também pudesse o Executivo, na função legisferante restrita, igualmente, editar "emendas à Constituição", suprimindo-se funções inabdicáveis e privativas do Poder Legislativo, segundo o partilhamento de poderes ditados pelo nosso sistema constitucional.

Ora, na hipótese dos autos, os Apelantes tiveram asseguradas pela Lei Complementar n.º 225 as vantagens em gozo das quais se encontravam, decorrentes de diplomas ordinários precedentes. Esse direito, portanto, viu-se respaldado por uma lei qualificada, e somente por outro, de idêntica hierarquia, poderá ser suprimido.

Fazendo-o uma norma ordinária, editada por mero decreto-lei, lesionou direitos inconcutíveis dos respectivos titulares, o que sói ser irritó.

O Decreto-lei n.º 372, de 24.02.78, ultrapassou os lindeiros que lhe são demarcados.

Não se cogita de imutabilidade estipendial no serviço público, matéria aquietada na doutrina e na jurisprudência face à natureza estatutária do vínculo que prende o servidor à Pública Administração (*Helly Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro*, p. 397; *Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1967*, p. 436; "RDA" 40/136; "ETJ" 32/33; 36/379; 35/79 e 307; 47/584; 53/426; 74/342), mas, apenas, de acatamento a um princípio constitucional, ou seja, uma lei complementar somente poderá ser atingida, alterada ou derogada, por outra.

Portanto, permanece de pé o direito dos Apelantes, até que pela vereda da normalidade jurídica, como apontado, venha a ser desconstituído, absorvido ou alterado.

Isso não fere o princípio de iniciativa do Executivo, não corrente, de que trata o art. 65, da Constituição Federal, porque o Executivo detém a iniciativa, mas ao Legislativo cabe o monopólio da aprovação.

Este o ponto sensível da causa a ser solvido pelo Ilustrado Órgão Revisor.

Somos, conseqüentemente, pela acolhida do apelo.

Rio de Janeiro, 06 de junho de 1983.

ELLIS HERMYDIO FIGUEIRA

Procurador de Justiça