Juntamente com a Constituição Federal, as **Leis Complementares** também têm protagonismo para dispor sobre o Sistema Tributário, conforme as competências e limites estabelecidos na própria Constituição.

As Leis Complementares em geral se destacam por um aspecto formal: quórum mais exigente para sua aprovação. Assim, são aprovadas apenas por maioria absoluta das Casas Legislativas.

Este aspecto formal, contudo, não determina uma superioridade hierárquica das Leis Complementares em relação às Leis Ordinárias. Ambas as espécies normativas se situam em mesmo patamar hierárquico, e têm apenas funções diferentes: há matérias reservadas à Lei Complementar, pela sua complexidade, a respeito das quais as Leis Ordinárias não são competentes para regular. O inverso não se aplica, já que Leis Complementares podem ditar normas sobre matérias passíveis de regulação por Leis Ordinárias, dado seu critério formal mais rigoroso.

Em Direito Tributário, mais notavelmente, a Constituição Federal reserva determinadas funções para as Leis Complementares, de modo que ressaltamos o protagonismo dessa espécie normativa em matéria tributária.

Os principais papéis da lei complementar são:

- Dirimir conflitos de competência entre órgãos tributantes;
- Regulamentar os princípios e imunidades tributárias através de normas gerais, e
- Regular matérias específicas através de normas gerais.
- Código Tributário Nacional = a princípio uma lei ordinária (Lei nº 5.172/1966) recepcionada como lei complementar. Somente pode ser alterado por lei complementar (**art. 146, III, CF**).

> **Art. 146, CF**. Cabe à lei complementar:
>
> I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
>
> II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;
>
> III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
>
> a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

> b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
>
> c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.
>
> d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Assim, ao dispor sobre **conflitos de competência**, as Leis Complementares têm a atribuição de definir os limites até onde podem atuar os legisladores de cada esfera da federação na instituição dos tributos que lhes competirem por força da própria Constituição.

Ao dispor sobre os **limites ao poder de tributar**, as Leis Complementares podem regulamentar as normas constitucionais que assim requerem, oferecendo solução para casos conflituosos entre dispositivos constitucionais, como colisão de princípios e de técnicas interpretativas.

Por fim, a função de estabelecer **normas gerais em matéria tributária**, tem a importante missão de assegurar uma disciplina minimamente uniforme em âmbito nacional, sendo que a lei complementar nacional submete as legislações editadas por cada ente da federação. Assim, cabe à Lei Complementar definir o arquétipo possível dos principais aspectos dos diversos impostos, condicionando a legislação ordinária aos seus limites e disposições.

A Lei complementar somente pode criar tributos de forma excepcional, como por exemplo, no caso de:

- Empréstimos compulsórios (**art. 148, CF**).
- Imposto sobre grandes fortunas (**art. 153, VII, CF**).
- Impostos residuais:

> **Art. 154,CF**. A União poderá instituir:
>
> I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

- Contribuições previdenciárias residuais:

> **Art. 195, CF.** [...]

> §4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

Em Direito Tributário, dada a diferente competência para legislar atribuída a cada ente federativo, é muito importante verificar o ente legislativo responsável por cada tributo analisado. Contudo, as Leis Complementares, por esta função de complemento à Constituição Federal ao regular o Sistema Tributário Nacional, têm **abrangência nacional**, e não apenas federal. Isto significa dizer que as Leis Complementares se aplicam em todo o território nacional, a todos os entes federativos, e não apenas à União.

Neste contexto, é possível questionar a hipótese de Lei Complementar não ditar normas gerais sobre tributos de competência dos Estados, por exemplo, já que estes entes não podem editar normas de abrangência nacional. Neste caso, o Supremo Tribunal Federal aplica o entendimento de que os Estados podem exercer sua competência legislativa suplementar, editando normas gerais para os tributos de sua competência, válidas apenas em seu território.

Para além destas funções, o **art. 146-A da Constituição Federal** também prevê uma função interessante às Leis Complementares, de estabelecer critérios especiais de tributação para prevenir desequilíbrios de concorrência.

É interessante notar que o próprio Código Tributário Nacional regula normas gerais de Direito Tributário e, portanto, de competência reservada às Leis Complementares, mas foi elaborado e votado como Lei Ordinária, ainda sob a vigência da Constituição Federal de 1946. Tem-se que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional foi recepcionado com status de Lei Complementar, e não há discussões sobre sua validade formal.