

Constituição Federal, leis complementares e ordinárias

» SACHA CALMON
Advogado

A lei complementar, na forma e no conteúdo, só é contrastável com a Constituição (o teste de constitucionalidade se faz em relação à superlei) e, por isso, pode apenas entrar na área material que lhe esteja expressamente reservada. Se porventura cuidar de matéria reservada às pessoas políticas periféricas (estado e município), não terá valência. Se penetrar, noutro giro, competência estadual ou municipal, provocará inconstitucionalidade por invasão de competência. Se regular matéria da competência da União reservada à lei ordinária, ao invés de inconstitucionalidade, incorre em queda de status, pois terá valência de simples lei ordinária federal. Abrem-se enanchas ao brocardo processual “nenhuma nulidade, sem prejuízo”, por causa do princípio da economia processual, tendo em vista a identidade do órgão legislativo emissor da lei. Quem pode o mais pode o menos. A recíproca não é verdadeira. A lei ordinária excederá se cuidar da matéria reservada à lei complementar. Não valerá. Quem pode o menos não pode o mais.

Outrossim, é oportuno observar que as situações acima narradas implicam diferentes técnicas de reconhecimento normativo. Voltando à lei que, votada como complementar, trata de objeto reservado à lei ordinária federal, ocorre o fenômeno da adaptação: o sistema adapta a pretensa lei complementar à função que lhe determinou o ordenamento *ratione materiae*. No caso de lei complementar regulando matéria de lei ordinária estadual ou municipal, ocorre o fenômeno da rejeição. O sistema jurídico rejeita a norma, vedando o seu ingresso no ordenamento para evitar a invasão das competências fixadas na CF. O mesmo ocorrerá se a lei ordinária federal cuidar de matéria reservada à lei complementar. Já o fenômeno da recepção ocorre quando o sistema reconhece a existência da lei, sua validade formal, sua validade material e, portanto, se vigente, a sua eficácia. As técnicas de reconhecimento, portanto, uma vez utilizadas, levam à adaptação, à rejeição ou à recepção das normas do sistema.

A guisa de conclusão, fazemos duas últimas advertências. A primeira delas é a de que, nos termos da jurisprudência do STF, inexistente qualquer hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária. Na verdade, verifica-se entre tais espécies normativas meramente uma distinção no tocante à matéria que cada uma veicula, porquanto a esfera de conteúdo da lei complementar é, como vimos, determinada pela própria Constituição.

A segunda advertência que fazemos, por sua vez, remete-nos ao art. 62, § 1º, III, de nossa Carta, que é expresso ao proibir a edição de medida provisória sobre matéria reservada à lei complementar. Ora, possuindo a lei complementar, como efetivamente possui, diversas funções no campo tributário,



tem-se, por via de consequência, que as possibilidades da medida provisória na seara da tributação são bastante limitadas.

Embora já saibamos que as leis complementares, em tema de tributação, têm por objetos materiais: (a) editar normas gerais; (b) dirimir conflitos de competência; (c) regular as limitações ao poder de tributar; e (d) fazer atuar ditames constitucionais, é oportuníssimo vislumbrar como operam as leis complementares dentro do sistema (interconexão normativa).

Pois bem, as leis complementares atuam diretamente ou complementam dispositivos constitucionais de eficácia contida (balizando-lhes o alcance), ou, ainda, integram dispositivos constitucionais de eficácia limitada (conferindo-lhes normatividade plena).

Como dito anteriormente, o art. 146 do atual texto constitucional estabelece três funções materiais para a lei complementar: (a) dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária entre as pessoas políticas, (b) regulação das limitações constitucionais ao poder de tributar e (c) editar normas gerais de Direito Tributário, com alguns caminhos já pautados pelas letras “a” a “d” do inciso III e parágrafo único, todos do mesmo art. 146.

Como operam as leis complementares em

matéria tributária. Bem examinadas as coisas, as leis complementares funcionam como manifestações de expansão da própria Constituição, daí o adjetivo complementar (da Constituição).

Conquanto a integração das leis constitucionais possa ser feita por leis ordinárias, plebiscitos, referendos etc., dependendo do querer do legislador máximo, como bem observado por José Afonso da Silva, entre nós o constituinte elegeu a lei complementar como o instrumento por excelência dessa elevada função, com os matizes que vimos de ver, embora sem excluir aqui e acolá outros instrumentos integrativos. Em matéria tributária, sem dúvida, a lei complementar é o instrumento-mor da complementação do sistema tributário da Constituição, a começar pelo Código Tributário Nacional, que, material e formalmente, só pode ser lei complementar. Quatro consequências devem ser ditas: a) o legislador não escolhe a matéria da lei complementar, fá-lo a Constituição; b) o legislador ordinário não pode adentrar matéria de lei complementar, torná-la-inútil; c) a lei complementar só é superior às leis ordinárias quando é o fundamento de validade destas; e d) a matéria sob reserva de lei complementar é indelegável (art. 68, § 1º, da CF).

Circularidade na agricultura do futuro

» MAURÍCIO ANTÔNIO LOPES
Pesquisador da Embrapa Agroenergia

A Lei da Conservação de Massa, enunciada no final do século 18 pelo cientista francês Antoine Laurent Lavoisier (1743-1794), ficou famosa por ensinar que, “na natureza, nada se perde, nada se cria, tudo se transforma”. Significando que elementos que compõem tudo à nossa volta são muito estáveis — não são criados nem destruídos espontaneamente, mas circulam no ambiente. Um átomo de carbono pode passar milhões de anos enterrado como carvão, antes de ser queimado em uma usina e lançado na atmosfera, onde fica décadas, para ser então dissolvido no oceano e absorvido por uma célula de alga que, morta, o libera na atmosfera, para novas trajetórias.

A vida envolve obter, utilizar e descartar tais elementos essenciais. Enquanto um organismo está vivo, sua composição química é alterada continuamente, à medida que elementos necessários são incorporados e os resíduos são liberados. Quando um organismo morre, os átomos ligados a biomoléculas retornam a moléculas mais simples, na atmosfera, na água e no solo, alimentando novos ciclos. Baseados na Lei da Conservação de Massa, tais ciclos sustentam equilíbrios refinados por milhões de anos de tentativa e erro, que garantiram resiliência e durabilidade à natureza e à própria vida na Terra.

A lógica da Lei da Conservação de Massa se aplica a todos os lugares, com sérias implicações para sistemas abertos e altamente alterados, como as cidades, que importam alimentos, combustíveis, água, etc. e exportam produtos manufaturados. Cidades são fontes de grandes quantidades de resíduos sólidos, CO₂ e outros poluentes liberados na atmosfera, além de resíduos lançados nos rios e ecossistemas aquáticos. Usualmente operam na lógica de “extrair, usar e descartar”, que se tornou comum em quase todas

as economias industriais, que, para atender prioritariamente às demandas humanas, acabam impactando a integridade e o funcionamento dos ecossistemas.

Como as cidades, a agricultura está no cerne desse problema, por ser um sistema aberto, dependente de recursos naturais. Sistemas agrícolas altamente produtivos são essenciais para alimentar a crescente população humana, mas padecem do defeito de terem muitas entradas (energia, fertilizantes, água, defensivos, etc.) e saídas (produtos e resíduos) que usualmente excedem a quantidade de material naturalmente circulando no “ecossistema”; ocupado pela agricultura, o que pode levar a sérios desequilíbrios. Além do mais, água, energia e nutrientes são cada vez mais limitantes, o que está também forçando a reinvenção desses sistemas.

A economia circular tornou-se um caminho promissor para superar tais desequilíbrios. Restauradora e regenerativa por design, essa nova economia envolve modelos de produção e consumo que priorizam compartilhar, reutilizar, reparar, reformar e reciclar materiais pelo maior tempo possível, estendendo seu ciclo de vida e reduzindo a um mínimo de perdas e resíduos. Modelos circulares de agricultura buscam um alinhamento inteligente à Lei da Conservação de Massa, reduzindo a um mínimo a dependência de insumos externos, permitindo o fechamento dos ciclos de nutrientes e reduzindo descargas de resíduos e emissões para o meio ambiente, recuperando balanços críticos perdidos com a economia convencional.

A agricultura tende a ganhar grande destaque na economia circular por ser naturalmente amigável a práticas regenerativas — como rotação de cultivos, plantio direto sem revolvimento do solo, controle natural de pragas e doenças e sistemas mistos ou

integrados — com lavouras, pecuária e floresta geridas em sinergia, num mesmo espaço, ao longo de todo o ano. Biomassa oriunda da agricultura já pode ser transformada para reduzir dependência por recursos externos e poluentes. Dela são produzidos insumos e matérias-primas de base biológica, como bioenergia, biofertilizantes, biodefensivos, bioaditivos, compostos bioativos, etc.

Quando se avalia a monumental produção de biomassa em áreas agrícolas tropicais, não é incoerente antecipar as fazendas do futuro incorporando refinarias, lado a lado com lavouras e criações, para transformação desse recurso. O surgimento de bio refinarias acopladas às propriedades agrícolas permitiria o aproveitamento econômico de grandes volumes de biomassa hoje descartados, reduzindo dependência de recursos externos e, mais, contribuindo para a descarbonização das indústrias de energia, química e materiais, que podem gradualmente se libertar de sua dependência do petróleo com matérias-primas derivadas da agricultura.

O fato é que a circularidade desponha como caminho viável para a superação dos muitos perigos associados ao uso imprudente de recursos críticos para a vida na terra, que, depois de usados, muitas vezes, não podem ser transformados de volta aos seus componentes iniciais. Embora seja possível reciclar um bloco de concreto, é muito difícil transformá-lo novamente em água, areia, cascalho e cimento. Exemplo simples, que ajuda a refletir sobre muitos processos consagrados pelo paradigma econômico dominante, que exige resultados rápidos e gratificação instantânea, muitas vezes subvertendo leis naturais, produzindo rejeitos e poluição que colocam em risco a saúde do planeta e, no limite, a própria viabilidade da sociedade.

Visto, lido e ouvido

Desde 1960

Circe Cunha (interina) // circecunha.df@dabr.com.br

Mariposas e políticos

Assim como no prenúncio das chuvas os formigueiros se abrem liberando as mariposas que saem voando em bandos em direção à luz do céu ou dos candeeiros, a cada quatro anos, milhares de candidatos a cargos políticos saem de seus redutos e alçam voo em direção aos eleitores. É a natureza e a força das estações renovando o mundo em volta. Há, no entanto, nessa comparação singela, a pequena diferença de propósitos entre o voo das mariposas e dos candidatos.

Enquanto os insetos buscam dar continuidade à espécie, seguindo os ditames irreversíveis do instinto, os candidatos, dos mais de 30 formigueiros políticos, que infestam a terra Brasil, vão em revoada em busca de oportunidade, negócios e projetos pessoais, impelidos por forças incontroláveis, nascidas nas profundezas do ego imenso, que alimentam.

Do mesmo modo que as formigas, que se perdem ao criarem asas, os candidatos, fossem eles apanhados na boca do formigueiro, antes de empreenderem seus voos, nenhum saberia responder quais projetos tem para melhorar a realidade dos cidadãos. Essas e outras dúvidas ficarão a cargo dos técnicos em marketing político, que ensinarão aos candidatos o que devem repetir em público. Assim, não surpreende que, tão danosa quanto a formiga é para a lavoura, a maioria dos candidatos, alheios à realidade em volta, acaba se tornando, ele também, um predador capaz não só de aniquilar os recursos públicos, como de provocar todos os tipos de danos aos cidadãos, usando os cargos obtidos para proveito próprio.

Ao menos fica o consolo de que, para as formigas, existem as opções dos formicidas e de várias marcas de venenos e defensivos, alguns, inclusive, por suas composições, prejudiciais aos seres humanos. Para os políticos, que ao longo dos mandatos, vão, invariavelmente, estampar uma série sem fim de páginas dos noticiários, por práticas indevidas e outros crimes contra o erário, os remédios ou defensivos estão cada vez mais inócuos, devido à desidratação de muitas leis contra a corrupção, como é o caso da Lei de Improbidade Administrativa e outras.

Aqui, na capital, tornada, infelizmente, uma região aberta à representação política, os casos de corrupção e desvios do dinheiro público se repetem, numa dança monótona e sem solução. Devido ao afrouxamento das leis, as possibilidades de impunidade são infinitas de recursos e outros instrumentos jurídicos. São as novas saúvas a confirmar e a alterar predição de Monteiro Lobato de que ou a gente acaba com esse tipo de político predador, ou ele vai acabar com Brasília e com o Brasil.

Do mesmo modo que o lavrador previdente não tolera a presença de uma saúva sequer, também o eleitor, posteriormente, e a justiça como prevenção, não deveriam aceitar, de modo algum, a presença desses predadores, mesmo que tenham cumprido pena, ou, principalmente, por isso. Tão necessária quanto a renovação de nomes, é a renovação e a valorização da ética pública. Não deve haver perdão para a maculação da ética pública. Em tempo algum, sob pena de ficarmos num ciclo perverso e inútil de elegermos e condenarmos políticos, numa sequência insana, em que o cidadão acaba sendo o único prejudicado.

Talvez seja por isso que as eleições coincidem com a chegada das chuvas na capital, quando ocorre a revoada de mariposas. Aos mais políticos, a lei rigorosa e sem misericórdia. Aos bons, que se reproduzam aumentando o número da espécie.

» A frase que foi pronunciada

“Vidro, porcelana e reputação são facilmente quebrados e nunca bem remendados.”

Benjamim Franklin

Brasília madura

» Tem grande oportunidade de desfazer a pecha de inimiga do Defer, se a ArenaBsB reconstruir o único caminho que leva ao complexo para a Escola de Esportes. Agora, é momento de união e apoio, não de rixas e picuinhas.

Filósofo

» Basta um olhar atento pela cidade para notar o quanto os candidatos a cargos políticos na capital terão que realizar, caso venham a ser eleitos. Executivo, como notava com propriedade o filósofo de Mondubim, não é lugar para gente sem ânimo ou sem disposição para o trabalho. Um governador é um tipo de saco de pancada, desses que se veem nas academias de luta. Tem que aguentar o tranco, arregaçar as mangas e sujar os sapatos nas ruas diariamente.

Eterna recuperação

» A W3 é um bom exemplo, dentro das prioridades do Plano Piloto, que deve merecer atenção redobrada do novo ocupante do Buriti. Aquela avenida, que poderia muito bem se transformar no principal eixo econômico da capital, numa espécie de Champs-Élysées de Paris, ainda carece de cuidados de toda a ordem. Suja, abandonada, mal iluminada e perigosa, a W3 é hoje um retrato do descaso de décadas. Os barracos de lata estão por toda parte, principalmente nos pontos de ônibus, enfeando e tornando esses locais em lugares sujos, perigosos e muito longe do que pretendiam os idealizadores da capital.

» História de Brasília

Os alunos de Sobradinho, que terminaram o curso primário, disporão, este ano, de primeira série ginasial. As aulas serão iniciadas somente no segundo semestre, e funcionará apenas a primeira série. (Publicada em 9/3/1962)