

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES  
DEPARTAMENTO DE JORNALISMO E EDITORAÇÃO

Marcos Ferreira dos Santos

**20 anos depois:**  
**Uma análise das leis complementares na Constituição Federal de 1988**

São Paulo  
2008

Marcos Ferreira dos Santos

**20 anos depois:  
Uma análise das leis complementares na Constituição Federal de 1988**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de bacharel em jornalismo.

Orientador: Cláudio Júlio Tognolli

São Paulo

2008

## **Agradecimentos**

Ao professor Cláudio Tognolli, pela paciência. Ao Márcio Chaer, pelo apoio. Ao professor Léo Leoncy, pela ajuda fundamental.

Aos amigos do Campos, por eu não ter desistido.

À Dinha, à d.Cida e ao sr.Raimundo, por me terem feito inquieto.

À Érica, por tudo.

## Índice

Resumo .....	5
Introdução .....	6
1. Lei Complementar no Brasil .....	9
2. Complementos à Constituição de 1988 .....	16
3. Análise das leis complementares na Constituição de 88 .....	24
3.1 Matérias previstas para LC .....	25
3.2 Matérias regulamentadas .....	30
3.3 Divergências no Leginfra .....	37
3.4. Matérias pendentes de LC .....	39
4. Discussão jurídica sobre Lei Complementar .....	42
Considerações finais .....	46
Bibliografia.....	48

## Resumo

O presente trabalho consiste na análise das Leis Complementares previstas na Constituição Federal de 1988. Empreendeu-se uma reportagem com auxílio de banco de dados - baseado na própria Lei Magna e nas LCs editadas desde 5 de outubro de 1988 até o final do ano de 2007 -, para retratar pendências legislativas na esfera federal brasileira.

As Leis Complementares foram escolhidas devido a seu caráter peculiar de possuir *quorum* diferenciado para aprovação e de conter matérias consideradas graves e polêmicas. Procurou-se acompanhar a análise de documentos com uma contextualização histórica do assunto.

## Abstract

The present work is an analysis of the brazilian Complementary Laws in the 1988's Constitution. It was tried a computer based report to expose some legislative pending at the federal level. The analysed documents were the Constitution itself and the Complementary Laws proclaimed between October 5<sup>th</sup>, 1988 and the end of 2007.

The brazilian Complementary Laws were chosen due to its particular character: they need special *quorum* to be approved, and they are reserved to considered polemical matters. All the content analysis was described together with the historical theme context.

## Introdução

Acredito que a melhor forma de apresentar este trabalho seja, de forma breve, contar o caminho que me trouxe até ele. Entrei neste curso de Comunicação Social, habilitação em Jornalismo, devido a inquietações pessoais com as desigualdades e injustiças da sociedade brasileira que eu, jovem negro de origem pobre criado na periferia, percebi desde tenra idade.

Antes de entrar na ECA, já tinha me formado em Processamento de Dados, nível técnico, motivo porque hoje trabalho na área de TI, com especialidade em banco de dados e análise de sistemas. A possibilidade de unir as duas habilitações no trato da informação, a tecnológica e a jornalística, me foi vislumbrada quando, no curso Laboratório de Jornalismo Impresso – Revista (Babel), o professor Cláudio Tognolli falou sobre *precision journalism*<sup>1</sup>. Fiquei fascinado com as técnicas dessa escola de jornalismo, e li e reli um guia sobre o assunto na biblioteca da ECA<sup>2</sup>.

Montar um grande banco de dados com as contas públicas do Brasil, traçando origens e destinos do nosso dinheiro, foi o primeiro projeto idealizado. Essa idéia chocou-se contra uma realização dificultosa. Era necessário entender os “comos” e os “porquês” da carga tributária, compilar uma vasta base de dados (e aqui se inseriam questões como: qual série histórica considerar? Quais esferas de governo – federal, estadual, municipal – englobar?), entrevistar especialistas de política, economia e direito. E ainda lidar com o confronto ideológico em torno do tema da carga tributária<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *precision journalism* é um método de reportagem criado por Philip Meyer, em 1967 nos EUA, que consiste na utilização de técnicas estatísticas das ciências sociais para fazer matérias sobre fatos complexos da realidade. No capítulo 1 de um de seus últimos livros, ele inova: “um jornalista deve ser um administrador de bases de dados, um processador de dados e um analista de dados” (disponível em [www.tognolli.com](http://www.tognolli.com)).

<sup>2</sup> DEMERS & NICHOLS, 1987.

<sup>3</sup> embora a voz corrente pregue que o governo gasta muito e mal, há importantes analistas que pensam diferentemente (MONTORO, 2004).

Mais uma vez o professor Tognolli me ajudou, apontando a necessidade de ter um objeto específico para pesquisa (um “corpus” do trabalho) e indicando a leitura da *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*, de Augusto Triviños, que me forneceu uma medida de teor e rigor científico que talvez já houvesse intuído em minha vida de estudante, mas decerto jamais compreendido até então.

Em busca do corpus da pesquisa, lia dezenas de textos sobre carga tributária. Em um deles<sup>4</sup>, esbarrei em uma referência indireta a certa lei complementar prevista na Constituição Federal de 1988: a que regularia a tributação sobre grandes fortunas. Tive o estalo. Acabava de encontrar um objeto melhor definido, podia aplicar as técnicas de *precision journalism* e de quebra ainda contaria com um “gancho”: a efeméride em torno dos 20 anos de nossa atual Carta Magna.

A metodologia deste trabalho, portanto, é a de empregar, embora em um ensaio tímido, a técnica de *content analysis* (análise de documentos), técnica do *precision journalism*, sobre o texto da Constituição Federal de 1988, atualizado até 2007<sup>5</sup> e sua regulamentação posterior com leis complementares<sup>6</sup>. Usando planilhas eletrônicas Excel para implementar o trabalho, levantei todas as ocorrências de reserva de matéria para legislação complementar no texto constitucional. A seguir, fiz um cruzamento das LCs promulgadas pelo Congresso após 5 de outubro de 1988<sup>7</sup> com aquelas ocorrências, para obter a relação de quantas e quais matérias previstas na Lei

---

<sup>4</sup> PINHEIRO, 2007.

<sup>5</sup> foi utilizada a versão disponibilizada no sítio da Câmara Federal (<http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaocidada/constituicaofederal>). Em 2008 - consultado pela última vez em 27 de outubro -, o texto não sofreu nenhuma modificação. A última alteração até essa data havia sido a da Emenda Constitucional 56, de 20-12-2007; também foi tomada para análise a publicação Quadro Comparativo da Constituição Brasileira 1988-2008 (<http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/pdf/quadroComparativo.pdf>), elaborada pelo Instituto Legislativo Brasileiro.

<sup>6</sup> tomou-se como base a relação de legislação complementar disponível para consulta pública no sítio da Câmara (<http://www2.camara.gov.br/legislacao/pesquisa.html> Tipo de norma = Lei Complementar).

<sup>7</sup> a última lei complementar promulgada, também de acordo com consulta de 27 de outubro de 2008, era a de número 127, de 14-8-2007. Assim, o universo pesquisado ficou delimitado entre a promulgação da Constituição de 88, em 5 de outubro daquele ano, e o final do ano de 2007.

Maior já estão regulamentadas, bem como a relação das que se encontram pendentes.

Uma terceira etapa do trabalho de *content analysis* compreendeu a consulta ao Leginfra<sup>8</sup>, sistema mantido pelo Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados, que serve como informe público sobre a legislação infraconstitucional brasileira, dividida em artigos regulamentados e sem regulamentação, estes últimos, sub-divididos em artigos com proposições e sem proposições . Verifiquei o status de cada previsão de lei complementar segundo o Leginfra, e confrontei este resultado com o primeiro cruzamento de dados realizado.

Feitos os levantamentos estatísticos, o trabalho de reportagem precisava ser completado com a descrição dos resultados, e com a necessária contextualização histórica das informações – ou com o “*conteúdo latente*” dos documentos, parte do processo de análise de conteúdo formulado por Laurence Bardin<sup>9</sup>. Para isto, recorri a pesquisas em livros, entrevistas com especialistas e consulta de trabalhos acadêmicos - numa modesta contribuição à divulgação científica -, que oportunamente serão citados e que ajudam a compreender os dados encontrados na análise de documentos.

---

<sup>8</sup> <http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/leginfra.asp>

<sup>9</sup> Laurence Bardin in: TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, 2007. pág.158-166.

## 1. Lei Complementar no Brasil

Há 47 anos o ordenamento jurídico brasileiro possui o instrumento da lei complementar<sup>10</sup>. A introdução deste recurso se deu em um momento de crise. Com a renúncia de Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, a posse do vice-presidente João Goulart gerou enorme tensão política. O historiador Boris Fausto explica:

A Constituição não deixava dúvidas quanto à sucessão de Jânio; deveria assumir o vice-presidente João Goulart. Entretanto a posse ficou em suspenso, diante da iniciativa de setores militares que viam nele a encarnação da república sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder. Por um acaso carregado de simbolismo, Jango se encontrava ausente do país, em visita à China comunista.

[...]

Afinal, o Congresso adotou uma solução de compromisso. O sistema de governo passou de presidencialista a parlamentarista e João Goulart tomou posse, com poderes diminuídos, a 7 de setembro de 1961.<sup>11</sup>

A lei complementar teve participação nesta diminuição de poderes. Ela exige maioria absoluta para aprovação (a metade mais um dos membros de cada Casa do Congresso, quer estejam presentes ou ausentes na votação), enquanto a lei ordinária pede apenas a maioria simples (metade mais um dos

---

<sup>10</sup> a relação de legislação complementar disponível para consulta pública no sítio da Câmara (<http://www2.camara.gov.br/legislacao/pesquisa.html> Tipo de norma = Lei Complementar) inclui uma lei de 1920, de nr 4.010, mas a numeração especificamente complementar começa com a LC 1, de 17-7-1962. “As leis complementares foram introduzidas, com esse significado, na Emenda n. 4 à Constituição de 1946, que introduziu o parlamentarismo no Brasil, em 1961” (PINHO, 2007. *Da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições*. pág 91).

<sup>11</sup> FAUSTO, 2006. pág 243.

presentes, desde que estes somem mais do que a metade dos parlamentares).  
O professor de Direito Celso Ribeiro Bastos define:

*Lei complementar é, pois, toda aquela que contempla uma matéria a ela entregue de forma exclusiva e que, em conseqüência, repele normações heterogêneas, aprovada mediante um *quorum* próprio de maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas Legislativas que formam o Congresso Nacional.*<sup>12</sup>

Assim, matérias reservadas à legislação complementar em tese não podem ser estabelecidas sem haver consenso no Legislativo, ainda que apoiadas pelo presidente da República ou por um eventual primeiro-ministro. Apesar do nome, esclarece o professor Bastos, a lei complementar não tem como função principal a de completar a Constituição. Em sua acepção contemporânea, ela representaria, para ele, *“um fenômeno normativo de natureza totalmente diversa, qual seja, a estabilidade normativa”*<sup>13</sup>.

Observa o eminente constitucionalista brasileiro, morto em 2003:

A lei editada não impede a sobrevivência de uma outra que a substitua. Sem embargo da imutabilidade intrínseca da função de legislar, os Estados procuram restringir ou condicionar tal faculdade criando modalidades legislativas com diferentes cargas obstativas da sua alteração.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> BASTOS, 1985. pág 17.

<sup>13</sup> *idem*. pág 8.

<sup>14</sup> *ibidem*

Podem variar as denominações - na França, tipo legal semelhante recebe o nome de lei orgânica -, porém o intuito seria semelhante em diferentes países. No Brasil, o instrumento – referido apenas nas disposições transitórias da Emenda parlamentarista<sup>15</sup> – era um recurso a mais para os conservadores, que não queriam ver aprovadas as reformas de base – reforma agrária, reforma urbana, etc – defendidas pelas forças progressistas que apoiavam Jango.

Passou o tempo. O Brasil voltou ao presidencialismo: pouco mais de um ano depois de adotado artificialmente o parlamentarismo, 77,23 % dos brasileiros (9,5 milhões de pessoas) votaram ‘não’ ao regime, em plebiscito realizado em janeiro de 1963<sup>16</sup>. O presidente Goulart não conseguiu implementar as reformas de base: foi deposto pelo golpe militar de 31 de março de 1964. No entanto, as leis complementares continuaram fazendo parte de nosso arcabouço legal. Na nova Constituição Federal aprovada durante o governo do general Castello Branco, promulgada em janeiro de 1967, esse tipo legal foi oficialmente incluído no processo legislativo (artigo 49, inciso II) e reservaram-se 18 matérias para legislação complementar<sup>17</sup>. Temas ligados à organização do Estado, como a criação de Estados e Territórios (artigo 3), criação de Municípios (artigo 14) e limites para a remuneração de vereadores (artigo 16, 2º parágrafo) estavam entre os previstos para a modalidade.

Outra novidade foi a reserva de matéria tributária para legislação complementar. Um terço dos dispositivos deste tipo previstos na Carta de 1967 referiam-se a esse tópico, com destaque para o artigo 18, definidor do sistema tributário nacional. Era a consolidação do que já aparecera na Emenda Constitucional 18, de 1965, que estruturou a reforma fiscal encaminhada por

---

<sup>15</sup> Brasil. Emenda Constitucional nº 4, de 1961. Link: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaoafederal.html/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=349692>. Artigo 22: Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros.

<sup>16</sup> FAUSTO, 2006. pág 251.

<sup>17</sup> link da Constituição de 67:

<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaoafederal.html/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=365194&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>

Roberto Campos e Octávio Bulhões, ministros de Castello, respectivamente, do Planejamento e da Economia. Campos relembra que foi “essa emenda constitucional, modificativa da Constituição de 1946, que permitiu a edição do novo Código Tributário”<sup>18</sup>.

Elaborar leis complementares entrou para a prática legislativa do Congresso. Se durante a experiência parlamentarista duas LCs haviam sido promulgadas – durante o ano de 1962 -, 58 LCs seriam aprovadas durante a vigência da Carta de 1967 (ver tabela 1).

Tabela 1 – LCs promulgadas por Constituição

<b>Constituição</b>	<b>LCs promulgadas</b>
1946 (emenda 4)	2
1967	58
1988	69 (até LC 127)

Com a redemocratização nos anos 80, a elaboração da atual Lei Maior do país, durante a Assembléia Nacional Constituinte, não prescindiu do emprego da estabilidade normativa conferida pelas leis complementares. O texto promulgado em 5 de outubro de 1988 trouxe a previsão de 45 matérias sujeitas às LCs, quase o triplo do que constava na constituição anterior. Autor de diversos livros de Direito, o professor Hugo de Brito Machado, entrevistado para este trabalho, afirma que a decisão foi acertada, uma vez que “dá maior segurança jurídica à disciplina de certas questões”.

Sandra Gomes, pesquisadora do CEBRAP, acredita que “num certo sentido, a complementação futura [no estabelecimento dos dispositivos da nova Carta, durante a Constituinte] protegia os conservadores de propostas

---

<sup>18</sup> CAMPOS, 2004. pág 646.

incluídas pela esquerda, mas que não tinham, necessariamente, apoio majoritário em plenário”. Ela analisou os trabalhos da Assembléia Constituinte e seus resultados, em sua pesquisa de mestrado em Ciência Política. Sandra dissecou os dois regimentos internos com que a Constituinte contou. Utilizando a perspectiva neo-institucionalista, sua tese é de que o resultado final do processo - a Constituição de 88 - foi fortemente influenciado por um conjunto de procedimentos definidos durante a Assembléia.

O primeiro regimento teve caráter fortemente descentralizado:

A estruturação dos trabalhos constituintes deu-se da seguinte forma: oito comissões foram formadas com 63 membros cada, chamadas Comissões Temáticas. Cada uma dessas oito comissões se dividia em três subcomissões, portanto formando 24 subcomissões das quais os trabalhos constituintes partiriam.

As subcomissões deliberavam baseadas em sugestões encaminhadas por constituintes e pela sociedade civil e também com base em reuniões e audiências públicas.

[..]

Dada essa divisão, as subcomissões deliberavam de forma independente umas das outras e, mais tarde, encaminhavam seus relatórios às suas respectivas Comissões Temáticas. Estas deveriam encaminhar os oito relatórios a uma nova comissão, chamada Comissão de Sistematização. Esta era responsável por organizar os relatórios, sem a introdução de novos conteúdos, e propor um Anteprojeto de Constituição que seria, então, encaminhado ao plenário da Assembléia Nacional Constituinte para discussão, recebimento de emendas, parecer do relator da Comissão de Sistematização e, finalmente, a proposição de um projeto de Constituição (ou um Substitutivo).<sup>19</sup>

Essa descentralização inicial contribuiu para a enorme quantidade de dispositivos apresentados – o primeiro projeto da Comissão de

---

<sup>19</sup> GOMES, 2006, pág 197.

Sistematização continha 496 artigos<sup>20</sup> –, que representavam demandas variadas da sociedade brasileira naquele momento de transição democrática. O tamanho do projeto e sua tendência progressista geraram fortes críticas aos trabalhos. Houve uma sobre-representação das forças progressistas na Comissão de Sistematização, aponta Sandra, para quem este fato *“foi conseqüência da escolha estratégica de membros considerados progressistas para compor a Comissão de Sistematização [CS], feita pelo líder do PMDB na Assembléia, senador Mário Covas”*<sup>21</sup>, e Roberto Campos enfatiza o que teria sido *“um erro tático do PFL”*: *“Aceitou ter a presidência das comissões, título meramente honorífico, porque a figura relevante seria a dos relatores das comissões e das subcomissões temáticas.”*<sup>22</sup>

A reação a esta configuração aconteceu com a formação do Centrão, grupo de parlamentares mais à direita do espectro político, que aprovou um novo regimento interno para a Assembléia Nacional Constituinte. Com isso,

as possibilidades de propor emendas ao Projeto eram tão grandes e a exigência para aprovação de partes tão custosa que o processo constituinte quase recomeçou do zero. Para uma constituição que, originalmente, já deveria ter sido promulgada, o processo constituinte estava se tornando por demais custoso e longo. Isto deixou os atores políticos sob pressão, e a solução encontrada para agilizar o processo foi a centralização das negociações ao redor dos líderes partidários.<sup>23</sup>

Nestes impasses políticos durante a Assembléia Constituinte, assim como no *imbróglio* ocorrido em 1961, o recurso às leis complementares

---

<sup>20</sup> idem. pág 198.

<sup>21</sup> idem. pág 202-203

<sup>22</sup> CAMPOS, 2004. pág 1187-1188.

<sup>23</sup> GOMES, 2006. pág 209-210.

desenvolveu-se como solução “mágica”<sup>24</sup>. Ainda durante a vigência do primeiro regimento interno, observa Sandra em entrevista para este trabalho, “surgiu [durante a relatoria do senador Bernardo Cabral, na CS] a opção conciliatória de jogar parte das questões - normalmente as referentes a definições mais complexas ou politicamente controversas - para decisão ou regulamentação futura”.

Ao todo, segundo cálculo dos professores da PUC Cláudio Couto e Rogério Arantes<sup>25</sup>, de um total de 1627 dispositivos inseridos na Constituição, 379, ou 23,3%, remetem à legislação federal futura – complementar ou ordinária – para regulamentar ou garantir a efetividade de princípios constitucionais. “Exageramos”, declara o professor Ives Gandra da Silva Martins, em entrevista para este trabalho. De acordo com o renomado jurista, nenhuma outra constituição no mundo apresenta característica semelhante.

Ulysses Guimarães, em seu histórico discurso na promulgação da nova Lei Maior, já enfatizava a responsabilidade que o Texto trazia para os legisladores federais. “*Soma-se à nossa atividade [...] a edição de 56 leis complementares e 314 ordinárias*”<sup>26</sup>, contava o presidente da Assembléia Constituinte.

---

<sup>24</sup> Geraldo Ataliba, ilustre professor de Direito morto em 1995, contava a pilhéria de que, diante das dificuldades para encaminhar o projeto de Constituição, “depois de consultarem inúmeras sumidades sobre como superar o problema convocaram um mágico chinês. O mágico abriu o seu instrumental e tirou de lá de dentro um aparelho, um instituto mágico que resolveu todos os problemas. Esse instrumento chamava-se Lei Complementar”. (ATALIBA, 1989. pág 84).

<sup>25</sup> COUTO & ARANTES, 2006. pág 57.

<sup>26</sup> a íntegra do discurso de Ulysses Guimarães está disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/plenario/discursos/escrevendohistoria/constituente-1987-1988>. A diferença entre as 56 LCs citadas por Ulysses Guimarães e as 45 contadas nesta pesquisa se deve à interpretação dos artigos 146 (que pode ser desmembrado em três dispositivos) e 192 (que é composto de oito incisos). Acompanhamos nestes casos o Leginfra, que relaciona a versão original destes artigos apenas uma vez. A escolha pelo Leginfra se deve ao fato deste sistema ser a fonte oficial de compilação das leis.

## 2. Complementos à Constituição de 1988

*“Todos nós, Constituintes, sabemos perfeitamente bem que na elaboração das legislações complementar e ordinária teremos um trabalho insano tanto quanto o foi o desta Constituição.”* Esta advertência foi proferida em discurso na sessão de 22 de setembro de 1988, pelo então deputado federal Luiz Inácio Lula da Silva, líder do Partido dos Trabalhadores (PT) na Assembléia Nacional Constituinte. Lula anunciava o voto de seu partido, o único voto contrário ao texto da Constituição que seria promulgada 13 dias depois<sup>27</sup>.

Em outro trecho do discurso em que teceu um balanço do processo constituinte, Lula concluía: *“ainda não foi desta vez que a classe trabalhadora pôde ter uma Constituição efetivamente voltada para seus interesses. Ainda não foi desta vez que a sociedade brasileira, a maioria dos marginalizados, vai ter uma Constituição em seu benefício”*<sup>28</sup>. Porém isto não significava que a Constituição Cidadã, assim alcunhada por Ulysses Guimarães<sup>29</sup>, também não houvesse causado descontentamento entre os conservadores.

*“O resultado final da Constituição de 1988 foi tornar o governo federal ingovernável”*, criticou o ex-senador constituinte Roberto Campos, em texto de 1994, apontando que

---

<sup>27</sup> apesar do voto contra, os 16 deputados petistas na Assembléia assinaram a Constituição.

<sup>28</sup> a íntegra do discurso de Luiz Inácio Lula da Silva está disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/plenario/discursos/escrevendohistoria/constituente-1987-1988>

<sup>29</sup> Roberto Campos escreve em suas memórias (CAMPOS, 2004. pág 1222) que Ulysses também a apelidara de “Constituição dos miseráveis”. Já o próprio Ulysses, em seu discurso de 5 de outubro de 1988, usou outros apelidos: estatuto do homem, da liberdade e da democracia; Constituição coragem; Constituição representativa e participativa; Constituição do Governo síntese Executivo-Legislativo; Constituição fiscalizadora (ver nota 25).

o excesso de encargos sociais e o aumento da carga tributária desestimulavam os investidores nacionais, enquanto que as discriminações xenofóbicas e os monopólios estatais punham o Brasil fora do radar dos investidores estrangeiros. O desequilíbrio estrutural do orçamento da União resultaria inevitavelmente em inflação. Dessarte, a estagflação de que hoje sofremos não é mero acidente de percurso; é mandato constitucional.<sup>30</sup>

Estes depoimentos revelam ao menos três características históricas e culturais da sociedade que engendrava uma nova Constituição. Em primeiro lugar, revelam que a Constituição era vista como espaço para defesa de interesses setoriais e definição de políticas em várias matérias, para além de conteúdos especificamente constitucionais. Não é por outro motivo que o procurador de Justiça Rodrigo Pinho classifica nossa Carta de 88 no modelo das Constituições-dirigentes, assim como a Constituição portuguesa de 1976<sup>31</sup>. Em segundo lugar, escancaram que os diferentes grupos políticos divergiam sobre quais políticas e interesses deveriam ser privilegiados. Por fim, e como consequência, as avaliações de Campos e Lula revelam que a promulgação da nova Carta não encerraria os debates sobre os rumos do país e a disputa por hegemonia política capaz de influenciá-los.

Provas da significativa presença de normas propriamente infraconstitucionais na Constituição de 1988 foram apresentadas pelos professores de Ciência Política Cláudio Couto e Rogério Arantes. Eles criaram a Metodologia de Análise Constitucional (MAC), que basicamente consiste na classificação dos dispositivos constitucionais de acordo com sua função *polity*, *politics* ou *policy*.

Definimos em inglês as três dimensões da política em decorrência da falta de termos apropriados e claramente

---

<sup>30</sup> CAMPOS, 2004. pág 1199-1200.

<sup>31</sup> PINHO, 2007. *Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais*. pág 15.

diferenciados na língua portuguesa para cada uma delas. Sumarizando, a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes.<sup>32</sup>

Assim, normas ligadas à *polity* representariam o pacto constitucional, enquanto as decisões governamentais estariam vinculadas à *policy*. Couto e Arantes pegaram os 245 artigos da versão original da Constituição de 1988, contaram sua decomposição analítica em parágrafos, incisos e alíneas, e chegaram a 1627 dispositivos. Em seguida, aplicaram a MAC e descobriram que 496 deles, ou 30,5% da nossa Lei Maior, são dispositivos de *policy*<sup>33</sup>.

No balanço petista apresentado naquele discurso, o ex-sindicalista Lula afirmava: *“Entramos aqui querendo 40 horas semanais e ficamos com 44 horas; entramos aqui querendo férias em dobro e ficamos apenas com um terço a mais nas férias”*. Em 2008, a mesma proposta de redução da carga semanal de trabalho continuava encabeçando a pauta de reivindicações das centrais sindicais do Brasil. Num outro exemplo de norma vinculada à *policy*, Roberto Campos, que foi um dos líderes do Centrão dentro da Assembléia, descreve como defendeu a quebra dos monopólios do Estado, no âmbito da subcomissão VI-A, de Princípios gerais da Ordem Econômica:

A questão dos monopólios estatais me era particularmente enervante. Perdera a batalha para Afonso Arinos na Constituição de 1967, quando o monopólio legal de pesquisa e lavra de petróleo foi inserido no texto constitucional. Esperava eu que, com as mudanças mundiais da década de 80, quebrados o encanto do planejamento socialista e a falsa noção da eficácia estatal pela perestroika de Gorbachev e pelo

---

<sup>32</sup> COUTO & ARANTES, 2006. pág 47.

<sup>33</sup> idem. pág 53.

programa das quatro modernizações de Deng Xiaoping, o velho mestre mudaria de opinião. Doce e ledó engano!<sup>34</sup>.

Este monopólio sobre o petróleo seria quebrado, através de alteração constitucional engendrada durante o governo FHC; e em 2008, o controle nacional sobre a extração de petróleo voltou a ser debatido com a descoberta de novas e grandes reservas na camada pré-sal<sup>35</sup>. Comentando a respeito da Constituição de 1988, que para ele *“pode ser vista como o marco que pôs fim aos últimos vestígios formais do regime autoritário”*, Boris Fausto destaca:

O texto, muito criticado, desde o início de sua vigência, por entrar em assuntos que tecnicamente não são de natureza constitucional, refletiu as pressões de diferentes grupos da sociedade. Em um país cujas leis valem pouco, os vários grupos trataram de fixar o máximo de regras no texto constitucional para maior garantia de seu cumprimento.<sup>36</sup>

Tais grupos de pressão, em geral divididos pelos cientistas políticos em progressistas e conservadores, conseguiram predominância alternada na proposição de dispositivos, os primeiros com a manobra de Mário Covas durante a vigência do primeiro Regimento Interno; os segundos após a ação coordenada pelo Centrão, com os acordos de líderes em plenário. O resultado final do processo – a Constituição -, podia ser considerado um avanço para os progressistas, de acordo com a publicação Retrato do Brasil, dadas as ideologias presentes no Congresso Constituinte.

---

<sup>34</sup> CAMPOS, 2004. pág 1194-1195.

<sup>35</sup> Brasil de Fato, 2008.

<sup>36</sup> FAUSTO, 2006. pág 288-289.

Os 559 congressistas – 72 senadores e 487 deputados federais – estavam filiados a 12 partidos. O PMDB – cuja bancada era considerada em boa parte progressista – e o PFL – que aglutinou grande parte dos apoiadores da ditadura – reunidos tinham quase 80% dos congressistas, enquanto os partidos mais à esquerda – PT, PDT, PSB, PCdoB e PCB – tinham, juntos, apenas 9,3%. Pesquisas publicadas na época davam uma idéia da composição ideológica dos constituintes. Segundo o jornal *Folha de S.Paulo*(janeiro de 1987): 12,3% eram de direita; 23,4%, de centro-direita; 32,5%, de centro; 22,5%, de centro-esquerda; e apenas 9,3%, de esquerda. De todos os constituintes eleitos, segundo o jornal, apenas 6 eram de origem operária, enquanto 120 eram empresários.<sup>37</sup>

Dentre os maiores avanços conquistados pelos progressistas, estava a universalização da Seguridade Social - englobando a Previdência Social, a Saúde Pública e a Assistência Social -, que em parte foi responsável pelos apelidos dados à Constituição. O Brasil era “*o quinto país a implantar o instituto moderno da seguridade*”, brindava Ulysses em seu discurso. Órgãos de controle do Estado foram criados, como o Ministério Público e a Advocacia Geral da República, e teriam significativa função democrática para a sociedade brasileira nos anos seguintes. “*Nenhuma outra Carta no mundo*”, reconheceu a ONU, dedicara “*mais espaço ao meio ambiente*”<sup>38</sup>. Foram 18 referências ao tema distribuídas no texto, com destaque para o artigo 170, definidor de princípios gerais da atividade econômica, onde o inciso quinto destacou a defesa do meio ambiente. Tudo isto bem antes de crescerem no país as preocupações com a sustentabilidade ambiental.

Sob a égide da Constituição Cidadã, o Brasil, não obstante, tem vivido “*numa espécie de agenda constituinte*”, segundo os professores Arantes e Couto.

---

<sup>37</sup> Retrato do Brasil, 2005. pág 150-151.

<sup>38</sup> ver nota 25.

Um dos aspectos mais evidentes e controversos da democracia brasileira contemporânea diz respeito ao fato de que a nossa Constituição, promulgada em outubro de 1988, não adquiriu até o momento as condições de estabilidade e permanência que normalmente caracterizam os textos constitucionais<sup>39</sup>.

Como exemplo disso, Arantes e Couto apontam as emendas constitucionais aprovadas durante o período FHC, das quais 68,8% corresponderam, em aplicação da MAC, a dispositivos de *policy*, ou seja, a políticas públicas. Em sua explicação para o fato verificado, eles ponderam que *“nenhum governo buscaria implementar sua agenda, lançando mão de tal expediente [emendas constitucionais exigem 3/5 do Congresso para serem aprovadas], se não fosse realmente obrigado a fazê-lo”*<sup>40</sup>.

FHC promoveu a chamada reforma neoliberal do Estado, e contou com o apoio do Legislativo para realizar diversas modificações na Constituição de 1988. Na série Retrato do Brasil, é possível encontrar maiores detalhes sobre as transformações no *“‘modelo de bem-estar’ projetado nos artigos originais do título Da Ordem Econômica e Financeira, conforme análise do jurista Eros Roberto Grau (A ordem econômica na Constituição de 1988, Revista dos Tribunais, 1991)”*<sup>41</sup>:

Ao longo dos anos 1990, esse modelo foi sendo modificado pelas muitas ECs que deram ao texto constitucional um caráter menos nacionalista e mais voltado para o atendimento dos interesses do setor financeiro, adequando-os às regras de mercado do neoliberalismo então predominantes em grande parte do planeta. O título ‘Da Ordem Econômica e Financeira’

---

<sup>39</sup> COUTO & ARANTES, 2006. pág 41.

<sup>40</sup> idem. pág 42.

<sup>41</sup> Retrato do Brasil, 2005. pág 152.

foi praticamente refeito a partir de 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. A EC 6, de 15 de agosto, por exemplo, revogou todo o artigo 171, que estabelecia a distinção entre 'empresa brasileira' e 'empresa brasileira de capital nacional' e definia diversas situações nas quais a lei poderia dar privilégios para as empresas nacionais. A mesma emenda alterou o artigo 176, que assegurava a pesquisa e lavra de recursos minerais apenas 'por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional', trocando a expressão 'empresa brasileira de capital nacional' por 'empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no País'. A Emenda 7, também de 15 de agosto, eliminou ainda o privilégio que era dado às embarcações nacionais na navegação de cabotagem, no interior do País. Foram alterados também, pela EC 8, o inciso XI e a alínea 'a' do inciso XII do artigo 21, que tratam da competência da União explorar serviços de telecomunicação e radiodifusão, dando margem à privatização do Sistema Telebrás. A EC 9 mudou os incisos de I a IV do artigo 177 que trata do monopólio da pesquisa e lavra de petróleo e gás; o refino do petróleo nacional ou importado; a importação e a exportação; e o transporte marítimo e por meio de dutos do petróleo e do gás. Foi acrescentado um parágrafo que determina que a União poderá 'contratar empresas estatais ou privadas para a realização das atividades previstas'. Após esse conjunto de medidas, as privatizações foram desatadas em todos os setores, e o BNDES, além de dar suporte à venda do patrimônio público, passou a financiar o capital estrangeiro.<sup>42</sup>

Ao todo, a Constituição de 1988 já recebeu, até a data limite desta pesquisa, ou seja, até o final do ano de 2007, 62 emendas, que dão uma média superior a 3 emendas por ano. Um degrau abaixo das emendas constitucionais em termos de dificuldade para aprovação, as leis complementares tiveram produção ainda maior: 69 LCs (tabela 1). A despeito desta sanha legislativa, 43,40% das matérias previstas para legislação complementar por nossa Lei Maior ainda se encontravam, até o momento analisado neste trabalho e segundo o Leginfra<sup>43</sup>, sem regulamentação (tabela 2). Isto porque nem toda LC

---

<sup>42</sup> idem. pág 152-153.

<sup>43</sup> vide nota 8 para link do Leginfra. Última consulta realizada em 14/11/2008. Tomada toda a base desta fonte oficial, que compreende previsões constitucionais de leis complementares e ordinárias, as pendências caíam para 40,45%, ou 142 de 351 dispositivos.

editada necessariamente regulamenta uma previsão constitucional, que por sua vez pode ser regulamentada – há casos – por diversas LCs.

Em confronto de dados realizado nesta pesquisa, detectamos que algumas das matérias que o Leginfra assinalava como regulamentadas na verdade não correspondiam a registros da base de legislação infraconstitucional produzida até então. Com isso, quase a metade – 25 em 53, ou 47,17 % - da previsão constitucional de leis complementares ainda resta por fazer pelo Congresso Nacional (tabela 3).

No próximo capítulo, serão descritos os principais resultados dos levantamentos feitos para este trabalho.

Tabela 2 – matérias reservadas a LC na CF 88 - Leginfra

<b>Status das Matérias</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Regulamentadas	30	56,60%
não-regulamentadas com proposição	14	26,42%
não-regulamentadas sem proposição	9	16,98%
<b>Total de matérias</b>	<b>53</b>	<b>100%</b>

Tabela 3 – matérias reservadas a LC na CF 88 – Leginfra x leis analisadas

<b>Status \ Leis Leginfra \ produzidas</b>	<b>Matérias regulamentadas</b>	<b>Matéris não-regulamentadas</b>	<b>Total de Matérias</b>
<b>Regulamentada</b>	27	3	30
<b>Com proposição</b>	1	13	14
<b>Sem proposição</b>	0	9	9
<b>Total de Matérias</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>53</b>

### **3. Análise das leis complementares na Constituição de 88**

Através das previsões e leis ora enfocadas, esperamos proporcionar um panorama geral de temas que vêm mobilizando a política brasileira, em nível federal, nas últimas décadas. Com a relação de matérias cuja definição foi há 20 anos projetada para legislação infraconstitucional, vemos muitos dos assuntos mais espinhosos de nossa última Constituinte. Perpassamos muitos dos rumos e decisões políticos do período, apoiados na lista de leis regulamentadas. E finalmente chegamos a tópicos polêmicos que o Congresso – e a sociedade – nacional ainda não conseguiu levar a bom termo, diante das pendências de regulamentação complementar.

Do ponto-de-vista técnico, o balizamento da análise da Constituição com a base de dados do Leginfra visa conferir consistência e credibilidade aos resultados apurados. Mantido pela Coordenação de Estudos Legislativos (Celeg), braço do Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados, o Leginfra é fonte oficial sobre legislação federal para parlamentares e cidadãos brasileiros. A Câmara, além de manter o sistema, iniciou em 2008 a tarefa de consolidação das leis vigentes do país<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> <http://www.camara.gov.br/consolidacao>

### 3.1 Matérias previstas para LC

Conforme mencionado anteriormente, 45 assuntos foram destinados para legislação complementar pela Constituição Federal de 1988, de acordo com análise de documento feita para este trabalho. Com o correr dos anos, duas matérias originalmente previstas para lei complementar deixaram de ter esta característica, devido a emendas constitucionais, e 10 novas previsões foram acrescentadas por emendas, perfazendo um total de 53 reservas de matéria para leis complementares na versão do texto analisada.

Dos grandes títulos em que a Carta Magna foi dividida, podemos perceber, na tabela 4, que apenas o primeiro (o basilar Dos Princípios Fundamentais) e o último (o operacional Das Disposições Constitucionais Gerais) ficaram imunes de ter uma matéria ao menos destinada à estratégia da regulamentação futura, e que até mesmo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), apesar de sua “natureza específica de regra de transição”<sup>45</sup>, contou com LCs previstas.

---

<sup>45</sup> em sua análise do texto constitucional sob a ótica da MAC, os professores Couto e Arantes (COUTO & ARANTES, 2006. pág 53) não contabilizaram os dispositivos do ADCT, devido a essa natureza.

Tabela 4 – Matérias reservadas a LC por Título da Constituição

Título	Matérias	
	Total	%
1 – Dos Princípios Fundamentais	0	0,00
2 – Dos Direitos e Garantias Fundamentais	2	3,77
3 – Da Organização do Estado	11	20,75
4 – Da Organização dos Poderes	10	18,87
5 – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	1	1,89
6 – Da Tributação e do Orçamento	20	37,74
7 – Da Ordem Econômica e Financeira	2	3,77
8 – Da Ordem Social	5	9,43
9 – Das Disposições Constitucionais Gerais	0	0,00
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	2	3,77
<b>Total geral de matérias reservadas a LC</b>	<b>53</b>	

O título Da Tributação e do Orçamento, seguindo o aspecto que já tivera na Constituição de 1967, mas ampliando-se, ocupou o 1º posto no ranking das reservas, com 20 previsões, mais de um terço do total. Considerando a observação da pesquisadora Sandra, de que principalmente questões “complexas ou controversas” foram deixadas para regulamentação futura, fica fácil entender a preponderância deste título: é nele que estão os artigos sobre a origem (capítulo I, Do Sistema Tributário Nacional, 11 LCs previstas) e sobre o destino (capítulo II, Das Finanças Públicas, 9 LCs previstas) dos recursos públicos. Professor de Direito Tributário, Hugo Machado observa que, no campo tributário, “a dificuldade resulta do enorme conflito de interesses entre as diversas entidades tributantes (União, Estados e Municípios), cada uma delas querendo aumentar a sua arrecadação, e com medo de ser prejudicada em uma reforma do sistema tributário”.

Apesar disso, uma ruptura do *status quo* foi incluída na nova Constituição, com a transferência da taxaço sobre combustíveis, transportes, minerais e comunicaço da Uniào para os estados (o que fez o ICM se tornar ICMS)<sup>46</sup>. Ela também previu inovaçoes, como a competênca da Uniào tributar as grandes fortunas<sup>47</sup>, que constava no texto original (artigo 153, inciso VII), e o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte (artigo 146, inciso III-d), adicionado pela EC 42, de 19 de dezembro de 2003.

Por outro lado, de acordo com o professor Geraldo Ataliba<sup>48</sup>, as leis complementares em matéria tributária traziam uma série de previsões desnecessárias, uma vez que muitas delas, como a disposiço sobre conflitos de competênca e limitaçoes constitucionais ao poder de tributar (artigo 146, incisos I e II), já estariam inscritas em outros trechos da própria Constituição. Para ele, essas leis no máximo representariam preceitos didáticos, e contribuiriam para manter um clima de insegurança em matéria tributária.

Em segundo e terceiro lugares em quantidades de previsões, os títulos Da Organizaço do Estado e Da Organizaço dos Poderes vieram praticamente empatados, com 11 e 10 matérias reservadas cada, respectivamente. Refletindo os anseios da sociedade com a redemocratizaço, os constituintes se esforçaram para detalhar “o funcionamento da democracia vindoura”, de acordo com os professores Couto e Arantes<sup>49</sup>, que identificaram nesses dois títulos o maior número de dispositivos da sua análise. “O título Da Organizaço dos Poderes é responsável por quase 1/3 da Carta”, destacam<sup>50</sup>.

Assuntos na área de regras do jogo destinados para legislaço complementar englobaram, por exemplo, dentre outros, a organizaço de Defensorias Públicas em todas as esferas da Federaço (artigo 134, parágrafo

---

<sup>46</sup> ARRETCHE, 2005. pág 69-85.

<sup>47</sup> Roberto Campos (CAMPOS, 2004. pág 1199), apesar de apelidar esta previsão como “cacoete socialista”, reconheceu que ela foi pensada como compensaço à Uniào pela maior drenagem de impostos para os estados.

<sup>48</sup> ATALIBA, 1989. pág 96-97.

<sup>49</sup> COUTO & ARANTES, 2006. pág 55.

<sup>50</sup> idem. pág 53.

1º), da Advocacia-Geral da União (artigo 131); a definição do Estatuto da Magistratura (artigo 93) e do exercício de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (artigo 129, inciso VII). Vale ressaltar aqui a EC 19, de 4 de junho de 1998, que adicionou duas novas previsões de lei complementar: uma para definição de áreas de atuação de fundações (artigo 37, inciso XIX) e outra para definição da avaliação periódica de desempenho que poderá tirar o cargo de servidor público estável (artigo 41, parágrafo 1º-III).

Na quarta colocação do ranking, o título Da Ordem Social apresenta um característica especial: quatro de suas cinco matérias objeto de LCs foram incluídas após a promulgação da Carta, por emendas constitucionais. A única previsão original dizia respeito a estabelecer situações de interesse público em que a ocupação, domínio, posse ou exploração de terras indígenas pela União possa ser permitida (artigo 231, parágrafo 6º). As demais matérias incluíram o regime de previdência complementar privada (artigo 202), a concessão de aposentadoria aos portadores de deficiência (artigo 201, parágrafo 1º), a regulação da aplicação de recursos federais na Saúde (artigo 198, parágrafo 3º) e o limite para remissão ou anistia de contribuições sociais sobre folha de pagamento (artigo 195, parágrafo 11º).

A seguir, três títulos dividem a penúltima posição com duas previsões cada. Pela ordem de aparição no texto: o que versa sobre Direitos e Garantias Fundamentais, no qual os temas são a proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa (artigo 7, inciso I) e a inelegibilidade por improbidade administrativa e outras faltas no exercício de mandato (artigo 14, parágrafo 9º); o título da Ordem Econômica e Financeira, onde as previsões lidam com o estabelecimento de contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária (artigo 184, parágrafo 3º), e com toda a regulação do Sistema Financeiro Nacional (artigo 192); e, finalmente, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que originalmente não previa nenhuma lei complementar, mas ganhou, com a EC 31, de 14 de dezembro de 2000, a previsão referente ao Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza (artigo 79) e, com a EC 42, de 19 de

dezembro de 2003, a previsão ligada à regulação do repasse federal de créditos variados (artigo 91). A mesma emenda revogou previsão de lei complementar do título da Tributação e Orçamento, sobre definição de semi-elaborados que teriam incidência de ICMS ao serem destinados ao mercado externo.

É possível perceber, com o exposto até este ponto, que, mesmo quando há poucos dispositivos encaminhados para regulação futura, sua importância não costuma ser pequena. O último título em quantidade de previsões não foge a este padrão. Na parte Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, os constituintes delegaram para lei complementar uma única matéria, a que trata de normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas (artigo 142, parágrafo 1º).

Por fim, cabe relatar a história da segunda previsão original que depois foi revogada por emenda constitucional. A definição de direito de greve (artigo 37, inciso VII), que fora destinada à legislação complementar, passou a ser matéria de lei ordinária, com a EC 19, de 4 de junho de 1998.

### 3.2 Matérias regulamentadas

Correspondendo à predição de Lula em seu discurso na Assembléia Constituinte, a produção das leis complementares determinadas pelo texto promulgado em 5 de outubro de 1988 não se mostrou tarefa fácil. Nos primeiros 365 dias que se seguiram à promulgação da Carta, apenas uma lei complementar foi aprovada pelo Congresso Nacional: era a LC 59, de 22 de dezembro de 1988, que alterava parte de artigo do Código Tributário. Até o final do governo Sarney, em março de 1990, cinco LCs foram promulgadas, como pode ser visto na tabela 5.

Sandra Gomes, que estudou os regimentos internos da Constituinte, com olhos no processo político em torno da elaboração da Constituição Federal, acredita que o então presidente Sarney não teve um papel decisivo na Constituinte. “Embora a mídia da época afirmasse o contrário, eu diria que o presidente não teve influência no processo: ele criticou várias questões introduzidas ao longo da ANC, mas, a meu ver, nada mais era do que a crítica que o próprio Centrão fazia”, explica a pesquisadora do Cebrap na entrevista para este trabalho. Em outras palavras, muitos dispositivos foram inseridos na Constituição sem a concordância do governante de plantão.

Depois de promulgada a Lei Maior, no entanto, os presidentes passaram a ter um papel decisivo sobre a produção legislativa na esfera federal. Outro especialista em Ciência Política, o professor titular da USP Fernando Limongi coloca que “o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo [...] porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu”<sup>51</sup>. Analisando a lógica de coalizões partidárias e de decisões governamentais, ele refuta a tese de que o sistema político brasileiro teria características peculiares comparado aos sistemas de outras nações, naquilo que muitos estudiosos e não-estudiosos costumam chamar de “presidencialismo de coalizão”.

---

<sup>51</sup> LIMONGE, 2006. pág 27.

Limonge cita o artigo 161 da Constituição e chama a atenção para o fato de que “o presidente não é um legislador qualquer, porque tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais”<sup>52</sup>. Se concomitantemente lembrarmos que muitas destas matérias – tributação é o exemplo mais inequívoco – contêm previsões de legislação complementar, não seria exagerado inferir que, nas últimas duas décadas, a regulamentação das matérias reservadas a LC esteve sujeita, em boa parte, à vontade presidencial.

*“Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo.”*<sup>53</sup> Ainda segundo o estudo do professor Limonge, “o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado”<sup>54</sup>. “O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples”<sup>55</sup>, assevera.

Antes de chegar a essas conclusões, Limonge apresenta levantamento estatístico sobre votações realizadas no Congresso por período presidencial, em que encontrou elevado grau de previsibilidade nas decisões. O professor não separou as votações de leis complementares das outras votações, porque, segundo ele, não houve grande variação quando distinguiu o tipo de votação realizada<sup>56</sup>.

Tanto a taxa de sucesso – medida da quantidade de projetos submetidos ao Congresso que foram aprovados -, quanto a taxa de dominância – proporção de leis aprovadas que foram enviadas pelo presidente – e a

---

<sup>52</sup> idem.

<sup>53</sup> idem. pág 41.

<sup>54</sup> idem. pág 24.

<sup>55</sup> idem. pág 25.

<sup>56</sup> idem. pág 24.

disciplina média da base do governo – proporção de deputados filiados a partidos que receberam pastas ministeriais que votaram em acordo com a indicação expressa do líder do governo – tiveram um grande desempenho, com poucas variações, entre os cinco presidentes que governaram o país à sombra da Constituição de 1988<sup>57</sup>.

Tabela 5 - LCs promulgadas por período presidencial

Presidente	Mandato <sup>58</sup>	Período em dias	LCs promulgadas	Dias por LC
José Sarney	05/10/88 a 15/3/90	526	5	105,2
Fernando Collor de Mello	15/3/90 a 29/12/92	1020	8	127,5
Itamar Franco	29/12/92 a 1/1/95	733	10	73,3
Fernando H. Cardoso	1/1/95 a 1/1/03	2922	34	85,94
Luiz Inácio Lula da Silva	1/1/03 a 31/12/07	1825	12	152,08
Total	05/10/88 a 31/12/07	7026	69	101,83

Das LCs aprovadas durante o governo Sarney, quatro versaram sobre matéria tributária, e uma afetou o Judiciário: a LC 60, de outubro de 1989, definiu a possibilidade de afastamento de magistrados dirigentes de classe. Entre as primeiras, destaque para a LC 62, de 28 de dezembro de 1989, que regulamentou a distribuição de recursos federais para os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Sua promulgação foi realizada após o período eleitoral daquele ano, e veio com atraso em relação ao prazo

<sup>57</sup> idem. pág 23-25.

<sup>58</sup> para análise do mandato do presidente Sarney, foi considerado apenas a parte transcorrida após 5 de outubro de 88; no caso do presidente Lula, dado o intervalo pesquisado (ver nota 7), levou-se em conta apenas o período até 31 de dezembro de 2007.

estipulado pela Constituição – o artigo 39 dos ADCT estabelecia prazo de 12 meses para a aprovação da lei complementar. Ajustes na regulamentação desses Fundos seriam objeto de mais cinco leis no período pesquisado: a LC 71, de 1992, a LC 72 e a LC 74, ambas de 1993, a LC 91, de 1997, e a LC 106, de 2001.

Collor, ironicamente, assinou, como primeira lei complementar aprovada enquanto durou seu mandato presidencial, a LC 64, de 18 de maio de 1990, regulamentando casos de inelegibilidade a fim de proteger a probidade administrativa (parágrafo 9 do artigo 14 da Carta). Três das oito LCs do período – as de número 66, 67 e 68, todas de junho de 1991 – normatizaram a composição de Conselhos das Superintendências do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e da Zona Franca de Manaus (Suframa). Outras duas LCs que passaram pela mesa de Fernando Collor foram a 69, de 23 de julho de 1991, que traçou normas gerais para as Forças Armadas (artigo 142, parágrafo 1º), e a 70, de 30 de dezembro do mesmo ano, que instituiu a Cofins, contribuição para financiar a Seguridade Social.

Quando tomado em proporção à duração do mandato, o presidente Itamar Franco contou com o maior número de LCs aprovadas: 10, em dois anos. Neste período, avanços institucionais foram estabelecidos, como a regulamentação da Advocacia-Geral da União (LC 73, de 10 de fevereiro de 1993), do Ministério Público da União (LC 73, de 20 de maio de 1993) e das Defensorias Públicas (LC 80, de 12 de janeiro de 1994). Igualmente defendido pelos progressistas durante a Assembléia Constituinte, o rito sumário para desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, foi mais uma inovação regulamentada (LC 76, de 6 de julho de 1993).

FHC seguiu Itamar Franco na condução do Plano Real, na cadeira da Presidência da República e na proporção de LCs promulgadas: ao todo somou 34, em seus oito anos de governo. Quase metade delas – 16 – ficaram focadas em alterações de matérias anteriormente regulamentadas. Foi o caso, por exemplo, da LC 88, de 23 de dezembro de 1996, que mexeu em artigos da LC 76, do rito sumário para reforma agrária; das LCs 83, de 1995, e 97, de

1999, que modificaram a LC 69, sobre organização das Forças Armadas; das LCs 92, 99, 102, 114 e 115, todas introduzindo mudanças na LC 87, de 13 de setembro de 1996, que por sua vez regulamentou pela primeira vez o ICMS (artigo 155, inciso I, parágrafo 2-XII da Constituição).

Incluem-se ainda, dentre as matérias com regulamentação inicial no decorrer do governo de Fernando Henrique Cardoso, além da LC 87, normas voltadas para controle das finanças públicas, para instituição de fundos especiais e para a criação de regiões de desenvolvimento. No primeiro grupo, destaque para a LC 101, de 4 de maio de 2000, que ficaria conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei definiu padrões de gestão fiscal válidos para todas as entidades da federação – União, Estados, DF e Municípios -, como o limite de alocação de recursos para manter o funcionalismo público. Antes dela, a LC 82, de 27 de março de 1995, já havia disposto sobre limites para as despesas com funcionalismo, porém a LRF teve abrangência maior.

Quanto aos fundos, surgiram na gestão FHC o Funapol (LC 89, de 18 de fevereiro de 1997), para apoio às atividades da Polícia Federal, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, mais conhecido como Banco da Terra (LC 93, de 4 de fevereiro de 1998), e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (LC 111, de 6 de julho de 2001). Também somaram três as regiões de desenvolvimento criadas: a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, ou Ride (LC 94, de 19 de fevereiro de 1998), a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (LC 112, de 19 de setembro de 2001), e a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (LC 113, do mesmo dia da LC 112).

Duas outras LCs produzidas no período merecem ser salientadas. No bloco das medidas de *polity*, aquelas que integram as regras do jogo político, o Congresso aprovou, em 26 de Fevereiro de 1998 – quase dez anos depois de promulgada a Constituição –, a LC 95, regulamentando o processo legislativo (artigo 59). No bloco oposto, introduzida na Constituição pela EC 20, de 15 de dezembro de 1998, a previsão de lei complementar para regulação do

regime de previdência privada (artigo 202), representou mais uma política governamental – *policy* - implantada com legislação complementar durante o período FHC (LC 109, de 29 de maio de 2001).

Com o período do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por fim, LCs continuaram a ser desenvolvidas com padrão parecido ao de FHC. Das 12 leis promulgadas até o final de 2007, sete eram de alterações na legislação vigente, e sete tratavam de matéria tributária. Apenas uma destas leis tributárias era nova: a LC 123, de 14 de dezembro de 2006, que criou o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – esta inovação, por sua vez, teve de ser determinada pela EC 42, de 2003 (incluiu item d no inciso III do artigo 146). A única lei modificativa fora do campo da tributação assinada por Lula foi a LC 117, de 2 de setembro de 2004, que atribui novas funções acessórias às Forças Armadas (somando legislação à regulamentação do 1º parágrafo do artigo 142).

Assim como no caso do Estatuto da Microempresa, todas as leis complementares não-modificativas promulgadas a partir de 2003 versaram sobre políticas públicas. A recriação da Sudam e da Sudene (LCs 124 e 125, de 3 de janeiro de 2007), a criação do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas (LC 121, de 9 de fevereiro de 2006) e a política de resseguro (LC 126, de 15 de janeiro de 2007) compuseram este quadro.

Ao final do intervalo de tempo tomado nesta pesquisa, somente o título constitucional Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas havia tido toda sua previsão de lei complementar legislada (tabela 6). Entrementes, nenhum dos demais títulos que contaram com previsões ficou sem ao menos uma matéria regulamentada.

Tabela 6 – status das matérias reservadas a LC por Título da CF 88 - Leginfra

Título	Regula- mentadas	Não-Regulamentadas		Total
		Com Proposições	Sem proposições	
1 – Dos Princípios Fundamentais				
2 - Dos Direitos e Garantias Fundamentais	1	1		2
3 – Da Organização do Estado	4	4	3	11
4 – Da Organização dos Poderes	9	1	1	11
5 - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	1			1
6 – Da Tributação e do Orçamento	13	4	3	20
7 - Da Ordem Econômica e Financeira	1	1		2
8 - Da Ordem Social	1	3	1	5
9 – Das Disposições Constitucionais Gerais				0
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	1	1		2
Total geral	30	14	9	53

### 3.3 Divergências no Leginfra

Três referências a matérias destinadas às leis complementares pela Constituição, e que estariam regulamentadas a considerar os registros do Leginfra, não foram verificadas no confronto com a legislação federal produzida. São estas as divergências: o Estatuto da Magistratura (artigo 93), o imposto sobre grandes fortunas (artigo 153, inciso VII) e normas gerais sobre dívida pública interna e externa (artigo 163, inciso II).

Quanto ao Estatuto da Magistratura, o Leginfra aponta a LC 60, de 1989, como norma regulamentadora. Suzana Zveiter, do Centro de Documentação e Informação – Cedi -, da Câmara dos Deputados, departamento responsável pelas informações no sistema, explicou, em resposta a solicitação feita para a presente pesquisa, que a LC 60 completa a LC 35, de 1979, conhecida como Lei Orgânica da Magistratura. Esta valeria com efeitos de Estatuto da Magistratura, e não teria tido seu conteúdo alterado pela Constituição de 88. Opinião partilhada pelo jurista Ives Gandra da Silva Martins, para quem a LC 35 foi recepcionada pela nova Constituição e será válida até que seja modificada.

Para a previsão constitucional a respeito do imposto sobre grandes fortunas, o Leginfra registrava a LC 77, de 1993, como norma regulamentadora. Esta lei, entretanto, criou na verdade o IPMF – Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira -, que depois, nos governos de FHC e Lula, seria transformado e mantido como CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira -, até esta ser derrubada pelo Congresso, no final de 2007. O IPMF, além de não existir mais, difere-se do IGF com relação à base de contribuintes afetada.

No momento em que esta pesquisa era desenvolvida, parlamentares de esquerda<sup>59</sup> e o líder do governo Lula na Câmara, Mauricio Rands (PT-PE),

---

<sup>59</sup> PLP 277/2008, proposto por Luciana Genro (Psol-RS).

procuravam incluir a criação do IGF em projeto de reforma tributária discutido no Congresso. Suzana Zveiter, do Cedi, reconheceu neste caso que a informação do Leginfra não estava correta. Contudo, na última consulta feita ao sistema para esta pesquisa, o erro persistia na página eletrônica do Leginfra.

A respeito das normas gerais sobre dívida pública, constava apenas a lei 10179, quando da consulta inicial ao Leginfra para este trabalho. Esta lei dispõe apenas sobre emissão de títulos da dívida pública, regulamentando assim o inciso IV do mesmo artigo 63, o qual, por sua vez, encontra-se no Leginfra com status de não-regulamentado (tabela 3). Suzana, do Cedi, ressalta, porém, que a LC 101, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, seria a norma regulamentadora daquela previsão. Mais uma vez, o professor Ives Gandra da Silva Martins concorda com ela. “De alguma forma, a LRF atendeu parte do dispositivo, mas a lei poderia ser complementada”, analisa.

De fato, o artigo 30 da LRF deu prazo de 90 dias para que o Presidente da República – à época, Fernando Henrique – enviasse ao Senado proposta para fixar limites globais para o montante da dívida consolidada de todos os entes da Federação. Esta determinação, por sua vez, estava apoiada no inciso VII do artigo 52 da Constituição, que atribui ao Senado a competência de dispor sobre tais limites. No momento em que esta pesquisa foi realizada, o Leginfra não registrava nenhuma regulamentação vinculada a este dispositivo constitucional, e a dívida pública do país – somada a interna com a externa – havia crescido com frequência durante o governo FHC, e continuava a crescer sob o governo Lula.

### 3.4. Matérias pendentes de LC

Das previsões que seguem aguardando deliberação do Poder Legislativo federal em Brasília, ao menos 15 contêm temas relevantes para o país. Pelo levantamento desta pesquisa, e utilizando o Leginfra, existem 23 matérias destinadas a legislação complementar ainda não regulamentadas. Outras sete são de produção facultativa ou de baixa prioridade.

A proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa (artigo 7, inciso I), a avaliação periódica de desempenho (artigo 41, parágrafo 1-III) e a definição de critérios diferenciados de aposentadoria (artigo 40, parágrafo 4) são pendências que afetam o funcionalismo público. Sem contar o direito de greve (artigo 37, inciso VII), que, como vimos, era destinado à legislação complementar, foi passado para o grupo das leis ordinárias, mas continua indefinido.

Questões nada menores da *polity*, como a definição de áreas de atuação para as fundações (artigo 37, inciso XIX), a fiscalização da administração pública direta e indireta (artigo 163, inciso V) e o prazo para criação de novos municípios (artigo 18, parágrafo 4) figuram entre as não regulamentadas do Leginfra. Do mesmo modo, estão pendentes matérias da esfera *policy*, tais quais a lei sobre aplicação de recursos federais na Saúde (artigo 198, parágrafo 3), a de inclusão dos portadores de deficiência nos casos especiais de aposentadoria (artigo 201, parágrafo 1), o limite para anistia de contribuição social sobre folha de pagamento (artigo 195, parágrafo 11) ou a ocupação de terras indígenas pela União (artigo 231, parágrafo 6).

Também assuntos econômicos estão na fila: a regulação das operações de câmbio realizadas por órgãos públicos (artigo 163, inciso VI) e das instituições oficiais de crédito (artigo 163, inciso VII), bem como o montante a ser repassado pela União aos Estados e ao DF referente a créditos advindos de importações e exportações (artigo 91, ADCT) e as regras especiais de

tributação para prevenir desequilíbrios de concorrência (artigo 146-A). O principal artigo econômico reservado a lei complementar ainda não confeccionado é o artigo 192, definidor do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Para ele, porém, são apontadas normas correlatas, que são leis ordinárias vigentes tratando do assunto<sup>60</sup>.

A não ser pela existência de normas correlatas – e 12 das 15 matérias mais relevantes aqui listadas não possuem essa regulação prévia -, pouco pode ser feito para fazer valer os preceitos constitucionais. Recentemente, decisões do Supremo Tribunal Federal – a Corte responsável pelo controle da constitucionalidade de leis e decisões judiciais brasileiras – têm solicitado ao Congresso a redução de pendências legislativas, entre elas a de leis complementares. Um exemplo disto é o da criação de municípios: o parágrafo 4 do artigo 18 determina que uma lei complementar deve definir o período dentro do qual esta criação seria possível.

O município baiano de Luis Eduardo Magalhães, dentre outros, foi criado mesmo sem este prazo estar regulado. Questionada ao STF por meio da ADI – ação direta de inconstitucionalidade – 2240, a lei baiana do ano 2000 que criou o novo município foi julgada inconstitucional, e, em 9 de maio de 2007, os ministros do Supremo deram prazo de 18 meses para o Congresso produzir a legislação, ou os municípios criados depois de 1996 seriam reintegrados às cidades de origem, segundo decisão catalogada pelo Anuário de Justiça 2008<sup>61</sup>. Até o dia 14 de novembro de 2008 – já ultrapassado o prazo do STF -, a lei ainda não havia sido aprovada na Câmara<sup>62</sup>.

Em outros julgamentos do STF no ano de 2007, omissões legislativas referentes a direitos fundamentais foram sanadas através de mandados de injunção (MI), instrumento de ação que a Constituição legou aos cidadãos brasileiros. Sempre de acordo com o levantamento do Anuário de Justiça, temos que no MI 721, em que uma servidora pública reclamou

---

<sup>60</sup> ver relação entre lei complementar e lei ordinária no capítulo 4 deste trabalho

<sup>61</sup> Anuário da Justiça 2008. pág 87.

<sup>62</sup> o projeto de lei (PL) 130/1996 fora incluído na pauta de votações no dia 4 de novembro. Em 3 de dezembro, o Congresso finalmente aprovou a PEC 495/06, que pôs fim a essa pendência.

aposentadoria especial por insalubridade, assunto destinado a lei complementar pelo parágrafo 4 do artigo 40, mas ainda não regulado pelo Congresso, o julgamento do Supremo teve caráter mandamental, pois determinou que, enquanto não for elaborada essa lei complementar, a mesma regra da iniciativa privada vale para os funcionários públicos<sup>63</sup>. Decisão de mesmo teor, mas focando matéria prevista para lei ordinária, definiu que greves do funcionalismo público (artigo 37, inciso VII) devem ser tratadas com as mesmas regras das greves na iniciativa privada<sup>64</sup>.

Dentre as LCs pendentes cuja produção é facultativa ou de baixa prioridade, podemos citar a que daria outras atribuições ao vice-presidente da República, além de auxiliar, substituir ou mesmo suceder o Presidente (artigo 79, parágrafo único). Léo Ferreira Leony, mestre em Direito pela Universidade de Brasília, observa em entrevista para este trabalho que “nem sempre uma lei complementar é exigida para ‘regulamentar’ a Constituição, de modo que a sua não edição não representa uma ineficácia do texto”. Ele exemplifica com eventuais transformações na configuração dos Estados (união, desmembramento e outras hipóteses do artigo 18, parágrafo 3), nas quais a lei complementar é apenas a *forma* exigida para o ato, caso ele venha a ser praticado. “Ou seja, essas LCs apenas serão editadas se ocorrer a situação que as exige”, conclui.

Uma última matéria que aparece na listagem do Leginfra como não-regulamentada, na verdade, já está regulamentada como salientado anteriormente: a que se refere à movimentação de títulos da dívida (artigo 163, inciso IV).

---

<sup>63</sup> Anuário da Justiça 2008. pág 98.

<sup>64</sup> *idem*, pág 94.

#### 4. Discussão jurídica sobre Lei Complementar

Se politicamente, como já visto neste trabalho, o recurso das leis complementares surgiu e foi empregado em situações de impasse, na área jurídica as LCs também não ficaram imunes a polêmicas. O foco da discórdia está na relação delas com as leis ordinárias. Em linhas gerais, os juristas se dividem entre os que defendem uma relação de hierarquia, e os que apontam relação de interdependência entre os tipos legais.

Explica o procurador de Justiça Rodrigo Pinho:

Há duas correntes doutrinárias. 1ª) entendem Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Geraldo Ataliba, Nelson Sampaio e Alexandre de Moraes que as leis complementares são hierarquicamente superiores às ordinárias, pois são aprovadas por um quorum qualificado, enquanto estas, por maioria simples. Não teria sentido uma lei ordinária superveniente poder alterar uma lei complementar aprovada por um quorum mais elevado. 2ª) por outro lado, entendem Celso Bastos, Michel Temer e Roque Carraza que leis complementares e ordinárias estão no mesmo plano hierárquico. Não haveria possibilidade de conflito entre essas duas espécies de normas, pois certos assuntos só podem ser tratados legislativamente por leis complementares e outros, por leis ordinárias.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> PINHO, 2007. *Da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições*. pág 92.

Na esteira dessa polêmica, muitas questionamentos têm sido feitos ao Supremo sobre o conteúdo de LCs aprovadas pelo Congresso e suas alterações. Quando solicitado, o STF manifestou-se em favor da tese contrária à hierarquia, como no caso da ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade – n.1, de 1993, na qual a decisão suprema reconheceu a possibilidade de uma lei ordinária alterar artigos de uma lei complementar cuja matéria não esteja prevista na Constituição. Ou seja, a cúpula do Judiciário admite que uma legislação seja formalmente complementar, mas materialmente ordinária.

Segundo o professor de Direito Hugo Machado, que se inclui no grupo dos juristas que defende a superioridade hierárquica da lei complementar sobre a lei ordinária, a tese reforçada pelo posicionamento do STF atentaria contra a segurança jurídica do país. Seu argumento é de que toda lei comporta mais de uma interpretação, e portanto, no limite, quaisquer LCs – que contaram com quorum maior - podem ter partes modificadas com o quorum menor das matérias ordinárias. Por isto é que, a seu ver, a melhor solução seria deixar ao Congresso a decisão de elaborar lei complementar, ou lei ordinária, conforme os parlamentares entendessem existir necessidade. “Aliás, é assim que acontece, por exemplo, quando se trata de fazer uma emenda constitucional: se o Congresso faz uma Emenda Constitucional, aquela matéria passa a ocupar o patamar hierárquico superior”, compara.

Passando do Direito à Ciência Política, os professores Cláudio Couto e Rogério Arantes fornecem uma visão que procura unir estrutura e conjuntura. Eles, que estudaram a constitucionalização de políticas públicas, observam que a existência na Constituição de normas muito específicas e/ou que tratem de questões controversas na disputa partidária pode engessar a ação dos governantes, multiplicar os motivos para que minorias derrotadas recorram à Justiça, e até impedir que a vontade popular se realize<sup>66</sup>.

Seja como for, o que se verifica é que um grande número de leis produzidas no país tem sua constitucionalidade contestada junto ao Supremo. Foram 128 ADIs julgadas em 2007, e, de acordo com o Anuário da Justiça

---

<sup>66</sup> COUTO & ARANTES, 2006. pág 51-52.

2008, a maioria das normas questionadas se revelaram, de fato, inconstitucionais: 80,04%<sup>67</sup>. Na esfera federal, na qual são produzidas as LCs, o percentual de desrespeito à Constituição naquele ano foi de 55,5 %, ou 15 de 27 leis analisadas pelos ministros do STF.

Tal situação evidencia o problema da segurança jurídica no país.

Joaquim Falcão, professor de Direito Constitucional [...] fala que, antes da manifestação do Judiciário sobre a legalidade de determinado ato, ele fica em um limbo legal. É dotado do princípio da presunção de legalidade, que só será confirmado depois da canetada do Judiciário. Quando se trata de atestar a constitucionalidade do ato, a caneta capaz de tira-lo do limbo fica a cargo do Supremo, em matéria federal. Daí pode-se presumir a insegurança jurídica que ronda a legislação brasileira. Muitas vezes, o cidadão age de determinada maneira baseado na legislação e, mais tarde, a norma é considerada inconstitucional pelo STF.<sup>68</sup>

Uma ocorrência dessa retroação pode acontecer com a LC 70, de 1991, que instituiu a Cofins. A base de cálculo dessa contribuição incide sobre a base de cálculo do ICMS, o que seria inconstitucional. Depois de 17 anos da criação da Cofins, e de várias ações entradas no STF a respeito da matéria, o julgamento da questão ainda não havia chegado ao fim em novembro de 2008: o recurso extraordinário (RE) 240785, cujo resultado será referência para outros recursos sobre o mesmo assunto, teve seu julgamento interrompido em agosto de 2006, por um pedido de vista, mas o entendimento que se formava era a favor da ilegalidade daquela base de cálculo<sup>69</sup>. Esta decisão, se confirmada, representará perda de arrecadação tributária para o governo, além de suscitar outro debate, sobre se seus efeitos serão ou não retroativos.

---

<sup>67</sup> Anuário da Justiça 2008. pág 73.

<sup>68</sup> idem. pág 76.

<sup>69</sup> idem. pág 104.

O jurista Ives Gandra da Silva Martins aponta outros exemplos de leis complementares que seriam inconstitucionais. Em seu ponto de vista, as LCs 104 (norma anti-elisão tributária) e 105 (quebra do sigilo bancário), ambas de 10 de janeiro de 2001, agredem a Constituição, a primeira porque retiraria do Congresso o poder de legislar, e a segunda, porque invadiria a função do Judiciário de decidir se contas bancárias podem ou não ser abertas. Todavia, até o momento em que este trabalho era realizado, nenhuma ADI julgada pelo STF havia atestado a inconstitucionalidade destas leis.

Apesar da demora, o professor Ives Gandra considera que são suficientes os instrumentos de controle de constitucionalidade disponibilizados aos brasileiros pelo texto de 88, como a ADI e o mandado de injunção (MI), referido anteriormente nesta pesquisa. “Dependemos, todavia, dos Ministros do STF darem a celeridade a que faz menção a E.C. nº 45/04”, observa, referindo-se à emenda constitucional de 2004 que ficou conhecida como a “Reforma do Judiciário”, mais especificamente, ao inciso LXXVIII do artigo 5º, o qual é enfático: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”<sup>70</sup>.

Curiosamente, a LC 95, que versa sobre a confecção das leis pelo processo legislativo, contém seção denominada Da Articulação e da Redação das Leis, composta por dois extensos artigos – o 10º e o 11º - em que são prescritas diversas regras formais para guiar a escrita do legislador, mas nada determina quanto a obedecer e não conflitar com a Lei Maior.

---

<sup>70</sup> ver nota 5 para link da CF-88.

## Considerações finais

Este trabalho é apenas um pequeno ensaio da aplicação de técnicas do *precision journalism*. Junto com os dados, procurou-se avaliar o contexto histórico-social em que eles se inserem, para isto contando com fontes diversas, acessadas em leituras e entrevistas.

Durante a elaboração da pesquisa, tentou-se colocar em prática ensinamentos sobre reportagem e redação obtidos nas aulas do Departamento de Jornalismo da ECA. Ao mesmo tempo, procurou-se utilizar algo dos conteúdos apreendidos nas matérias optativas cursadas nas diversas faculdades da USP, em especial – no meu caso – as do Departamento de Ciência Política da FFLCH.

Com esta análise das leis complementares da Constituição de 1988, buscou-se também empreender uma reportagem sobre política que não se restringisse ao recorte temporal de um mandato. É lugar comum dizer que os políticos priorizam apenas projetos de curto prazo, de olho nas próximas eleições. Mas será que essa miopia política não reflete uma distorção presente no debate público e na imprensa?

Questões substantivas do debate político foram tangenciadas com os dados empíricos desta pesquisa, apontando para a necessidade de o jornalismo se engajar na discussão de um projeto de nação mais amplo. Ganha-se em compreensão quando se enfoca a notícia específica sem esquecer a temática geral. Por exemplo: a definição do IGF - imposto sobre grandes fortunas (artigo 153, inciso VII) -, decerto a principal matéria não regulamentada da Carta de 88, deve ser entendida no contexto geral de uma reforma tributária – tema recorrente – que diminua impostos em outras áreas. A mudança seria social e economicamente justa.

Boris Fausto, para retomar uma das fontes do trabalho, afirma que “a consolidação do regime democrático foi uma das tarefas centrais do governo

e da sociedade nos anos posteriores a 1988”<sup>71</sup>. A existência de pendências legislativas em relação aos anseios expressos na Constituição – dentre elas, as leis complementares aqui enfocadas -, indica que tal consolidação ainda se encontra em curso.

---

<sup>71</sup> FAUSTO, 2006. pág 290.

## Bibliografia

1988 – A Carta democrática e as reformas neoliberais. *Retrato do Brasil*, Belo Horizonte, 2005. Ed. Manifesto. pág 150-153.

Anuário da Justiça 2008. Conjur Editorial. São Paulo, 2008.

ARRETCHE, Marta. *Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira*. Revista de Sociologia e Política, n.24. Curitiba, jun.2005. pág 69-85.

ATALIBA, Geraldo. Lei Complementar em Matéria Tributária. *Revista de Direito Tributário*, n.48. São Paulo, abr-jun.1989. seção Conferências e Debates. pág 84-106.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Lei Complementar: teoria e comentários*. Ed. Saraiva, 1ª ed. São Paulo, 1985.

CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa: memórias*. Topbooks, 4ª ed. Rio de Janeiro, 2004.

COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. *Constituição, governo e democracia no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 21, n.61. São Paulo, jun.2006. pág 41-62.

DEMERS, David P. & NICHOLS, Suzanne. *Precision Journalism: a practical guide*. Sage Publications. Newbury Park, Califórnia, 1987.

FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. EDUSP, 2ª ed. São Paulo, 2006.

GOMES, Sandra C. *O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006, pág 193-224.

LIMONGE, Fernando. *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. revista Novos Estudos, nr 76. CEBRAP. São Paulo, nov.2006. pág 17-41.

MONTORO Filho, André Franco. A carga tributária no Brasil não é alta. *O Economista*, n.184. São Paulo, nov.2004. pág 3-8.

O petróleo tem que ser nosso. *Brasil de Fato*, n.289. São Paulo, set.2008. Edição especial.

PINHEIRO, Márcia. O leão atíça a desigualdade. *Carta Capital*, nr 476. São Paulo, 26-12-07. pág 22-27.

PINHO, Rodrigo C.R. *Da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições*. Sinopses Jurídicas 18. Ed.Saraiva, 8ª. Edição. São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais*. Sinopses Jurídicas 17. Ed.Saraiva, 7ª. Edição. São Paulo, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. Ed.Atlas, 1ª edição, 15ª reimpressão. São Paulo, 2007.