

O EXCESSO DE LEIS NO BRASIL E O FENÔMENO DA EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA

Vanessa Rayelli Moura Costa¹

RESUMO: O presente artigo busca compreender o fenômeno do excesso de leis no Brasil, apresentando teorias que explicam a realidade do ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, visa demonstrar as falhas cruciais no processo legislativo, analisando questões que interferem desde o início de um projeto de lei, até a sua promulgação e os efeitos em sociedade. Além disso, o estudo apresentado, reitera a importância da adoção de uma técnica para questões estruturais e análise de impacto legislativo.

Palavras-chaves: excesso de leis, ordenamento jurídico, processo legislativo, análise de impacto legislativo.

THE EXCESS OF LAWS IN BRAZIL AND THE PHENOMENON OF EXISTENCE, VALIDITY AND EFFECTIVENESS

ABSTRACT: The present article seeks understand the phenomenon of excessive laws in Brazil, introducing theories who explain the reality of brazilian legal order. Futhermore, it aims to demonstrate the crucial fails in the legislative process, analyzing issues that interfere from the begging of a bill, until your promulgation and the effects on society. Besides that, the study presented, reaffirm the importance of adopting a technique for structural issues and analysis of legislative impact.

Keywords: excess of laws, legal order, legislative process, analysis of legislative impact.

1. PROPÓSITO DA LEI

Desde os primórdios, o indivíduo abdicou parte de sua liberdade para convívio entre o corpo social, dessa forma, a sociedade em si passou a ser submetida a respeitar normas que tenham como objetivo a pacificidade, liberdade, respeito, equidade e uma série de valores que acrescentam a conjuntura humana. A lei por sinal tem o intuito de organizar e preservar a coletividade, sendo que o

¹ Estudante de Direito no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, atualmente no 6º período. Escritora e pesquisadora com ênfase no Direito Constitucional e legislativo.

Estado imputa essas leis à comunidade para que se porte de maneira adequada.

Como consequência da imposição e evolução das leis, após o surgimento do Estado moderno, os institutos de produção de dispositivos legais foram sendo aprimorados, afinal, já havia uma evolução da construção doutrinária e o estabelecimento de instituições democráticas que representassem os interesses coletivos e a necessidade de minorias, classes e setores como econômicos, sociais, culturais, e, principalmente, a instauração de direitos humanos sendo estabelecido para que nenhuma lei ou ato ofenda aquilo que foi construído pelo Estado Democrático de Direito.

À princípio, a lei tem como ponto central o fortalecimento de garantias fundamentais, essenciais e inerentes a pessoa humana, isso se deve porque nas relações entre sociedade, subsiste a primordialidade de regulamentar atos da vida privada para que não tenha injustiças enraizadas, por este motivo, o objeto das leis consiste em direcionar relações para que haja um modelo de justiça reinando perante o governo dos homens. Este modo de justiça fica claro ao analisar que no Brasil, adota-se um modelo de jurisdição que possui várias leis para a proteção entre relações individuais ou coletivas, seja consumerista, estabelecendo o direito do consumidor em determinadas situações, seja leis que tratem de relações civilistas e até mesmo dispositivos penais que combatam a arbitrariedade do Estado e o uso da força.

“(…). Portanto, nada é mais evidente do que isto: a lei é a organização para garantir as pessoas, as liberdades, as propriedades; manter o direito de cada um; e fazer reinar entre todos a justiça”. (BASTIAT, 1850, p. 12).

Em face disso, por ter esse propósito, as leis em sua natureza inclinam-se a impor deveres, determinar o direito e resguardar garantias individuais e coletivas entre os cidadãos, sendo assim, o poder público com atitude visionária e em consonância ao princípio da publicidade, vislumbra que o exercício estatal deve ser público aos cidadãos, nesse fundamento, a transparência da atuação do Estado tem início desde o processo

legislativo, na tramitação de qualquer ato de natureza normativa, até mesmo no lapso temporal quando um dispositivo normativo é aprovado e ocorre o período de *vacatio legis*².

Nesses fundamentos, seja pela tramitação de atos normativos ou pelo período de publicidade para o novo dispositivo entrar em vigência, esta publicização é importante dado que todo cidadão deve ter conhecimento prévio da norma antes que entre em vigência no aparato social. Posto isto, no Brasil, às publicações de leis são feitas mediante o Diário Oficial, esse é só um de vários outros meios que a população possa entender o que está sendo promulgado e qual a precisão da atual norma. Há outros meios de publicização e acompanhamento como: tv senado, tv câmara e as vias cibernéticas, o que corrobora para amplo conhecimento.

Esse ato público de compreensão geral da população sobre determinada lei, além do princípio da publicidade, é decorrente do que o direito chama de princípio da segurança jurídica, significa dizer que esse princípio é a possibilidade em que se dá ao cidadão para que conheça o dispositivo legal antes que entre em vigência em âmbito social. Outrossim, essa presunção de entendimento surge para que as relações normativas e jurídicas tenham estabilidade no aparato social.

A segurança jurídica consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída” (SILVA, J., 2006, p. 133).

— Assim, além da segurança jurídica ter papel fundamental para que a sociedade conheça um novo ato normativo antes de sua vigência, a figura desse instituto traz relevância ao ordenamento jurídico, pois posta novas leis, presume-se o seu cumprimento nas relações jurídicas do cotidiano entre pessoas e a preservação de vínculos consolidados em face do direito adquirido. E, apesar deste princípio, em tese ser de extrema importância, ao analisar a imersão de dispositivos legais que o país possui, existe um conflito de como estabelecer a segurança jurídica entre tantas normas que estão vigentes.

² A *vacatio legis* é o período entre a publicação e vigência da norma. Vale ressaltar que enquanto a norma não entra em vigência, este não gera efeitos sobre a sociedade.

2. A BANALIZAÇÃO DA LEI

No processo legislativo brasileiro, em nível federal, para que uma lei exista é necessária uma tramitação que demande o trabalho e a decisão das duas casas do Congresso, que é o procedimento mais comum, bem como, proposições legislativas podem ser apresentadas por outros poderes, especialmente o Executivo. A solicitação para projeto de leis tem por intuito o alcance a efetividade em favor do corpo social. Porém, consta que nos últimos anos a rápida formação de normas portam reflexos e proporções, dessa forma há de se questionar e entender se existe essa quantidade de leis, o que podem causar a segurança jurídica e se os instrumentos legislativos vigentes possuem um grau de efetividade.

Essa preocupação da quantidade de leis é um fator relevante, visto que levantamentos da produção legislativa feita pelo cientista político e avaliador de leis, Adriano Gianturco, denotam que desde os tempos da vigência da Constituição Federal de 1988, o número crescente de atos normativos aprovados de qualquer natureza, é de suma uma quantia exorbitante e significativa comparado a outros países e o seu ordenamento jurídico.

E isso se comprova pelos estudos de Gianturco:

Desde 1988, foram aprovados 5,4 milhões de dispositivos legais, 769 por dia útil. Só ao nível federal são 15 por dia. Considerando os três entes federativos, e considerando que cada um de nós mora em só uma cidade e só um estado, é uma média de 217 mil dispositivos legais em cima de cada um de nós”. (GIANTURCO, Adriano, 2017, p. 280).

Conforme esse dado empírico, o Brasil possui mais de 5,4 milhões de atos normativos, sendo relevante discorrer que esse número abrange a Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e apesar da rápida produção de normas aprovadas em todas as esferas federais, existe a relevância em aprofundar os estudos e entender sobre qual o parâmetro e técnica legislativa os órgãos políticos usam e buscam para criar novas regras a sociedade, sendo que o país possui um vasto campo de leis que tratam sobre variáveis assuntos, e que por mais que tenha um número notável em seu ordenamento jurídico, o legislador busca sempre propor novas atualizações de ideias de leis.

Para melhor compreensão e busca do porque existem tantas normas e ainda uma produção célere de novos projetos normativos que podem vir a ter vigência no corpo

social, Adriano Gianturco, explica que o Brasil possui uma visão fantástica, isto é, a ideia de que as normas existentes são excelentes, o problema é que não são aplicadas corretamente. Não obstante essa percepção é fragmentada, pois segundo Gianturco, se todas as leis fossem aplicadas, o Brasil pararia, é o que demonstram os dados colhidos.

Denota-se que essa visão fantástica, bem expressa por Gianturco, certifica a mente não apenas do legislador em querer expor o exercício de seu trabalho em prol da sociedade, mas também revela o pensamento dos cidadãos em relação à lei, que por consequência tem por finalidade de sempre regulamentar a ordem social, legislar sobre toda temática possível e ainda sim, quando a norma não tem o êxito de eficácia em sociedade, entende-se que o fator cujo não vigorou, foi pela não aplicação correta do dispositivo. Vale ressaltar que uma lei quando não posta sua efetividade na sociedade, não significa que houve um erro em vias de sua aplicabilidade, pois vários fatores são essenciais para que as leis tenham uma efetividade.

Concomitante, essa visão fantástica criada em algumas mentes não passa de um mito, visto que a realidade do excesso de normas é incompatível com o próprio ordenamento brasileiro, sendo que o resultado da não aplicabilidade das normas revela que o Brasil pararia ao executar 5,4 milhões de dispositivos legais, esta consequência gerada pode ser explicada pelas várias leis burocráticas, inexequíveis, leis que não são conhecidas popularmente ou até mesmo dispositivos que não trazem em seu conteúdo de exequibilidade a efetividade para com a sociedade.

Essa situação deve ficar clara, pois a realidade é que a sociedade sempre almeja por intermédio de leis a resolução de algo, porém, nem sempre um problema na conjuntura social será resolvido por meio de um dispositivo legal, e essa ideia fica compreensível ao ligar que nem todas as leis são efetivas ao resolver adversidades sociais. Portanto, haverá alternativas que devem ser estudadas antes da tomada de decisão de uma nova lei, e, por conseguinte, o mito da visão fantástica deve ser desconstruído e implementado um cenário de que a norma é a última opção para a solução.

Essa ideia de “norma como última opção”, a luz do direito comparado, surge no Reino Unido. Para que uma lei tenha plena eficácia, o parlamento local usa técnicas para avaliação de qual a necessidade de uma nova lei e se o seu impacto não causará danos aos setores públicos ou privados. A adoção da análise de impacto regulatório (AIR), é uma ferramenta usada para calcular os riscos e proporcionar uma melhor escolha para a tomada de decisão, é um elemento extremamente primordial, visto que, um projeto de lei tem

estudos qualificados para que as decisões sejam tomadas de acordo com informações empíricas e evidências sociais.

No Reino Unido, as AIR são exigidas para todos os processos de tomada de decisão, o que inclui questões relativas à política regulatória e à elaboração de política pública pelo parlamento por meio de leis. Sua exigência tem como foco os impactos da norma na imposição ou redução de custos para os setores econômicos (terceiro setor ou empresas) e as propostas que afetam o setor público e cujos custos ultrapassem 5 milhões. (MENEQUIN, Fernando, et.al, 2017, pág. 41).

Baseado nessa técnica usada do Reino Unido, o Brasil de modo usual e próprio, legisla às cegas, sendo que em tese não há um modelo obrigatório que é empregado ao parlamento, e em virtude disso, o impacto legislativo não é analisado, tão pouco o legislador não entende que o resultado que toda norma é acompanhada de impactos econômicos, burocráticos e regulamentador. Dessa forma, percebe que o acúmulo de leis no ordenamento jurídico brasileiro, de fato, é prejudicial aos setores sociais.

O Reino Unido também introduziu, em 2011, estratégias para reduzir o excessivo número de normas existentes e diminuir a burocracia. Segundo a OECD, tais medidas geraram economia de cerca de 10 bilhões de libras aos negócios. Há um engajamento significativo do governo em reduzir encargos regulatórios, sobretudo sobre pequenas e médias empresas. (MENEQUIN, Fernando, et.al, 2017, pág. 42).

Enquanto alguns países, em especial o Reino Unido, acatam técnicas relacionadas aos impactos e prioriza a redução de leis gerando lucro aos negócios, o Brasil peca pelo excesso de normas e pela simplicidade ao legislar sem bases de informações, correndo o risco de ter abalos econômicos e burocráticos. Com base nesse perfil normativo brasileiro, esse fenômeno costumeiro pode ser explicado doutrinariamente por, Frédéric Bastiat, 1850.

Bastiat revela que ao longo do tempo a lei como um instrumento jurídico se perverteu, distanciando da realidade e afetando a população. Mas em suma, o que é essa perversão? Conforme o autor, isso significa que a lei tem por função a proteção e garantia dos direitos das pessoas, e por esta razão os que são legitimados a fazerem às normas estão desviando sua finalidade, sendo que essa perversão é comum pois os representantes priorizam interesses de sua autoria e que vezes não suprimem o que a população anseia.

Seja o impacto de forma negativa ou positiva, o impulso e a rápida produção de leis estão desviando do seu propósito, que é englobar e fazer à justiça reinar sobre os indivíduos, estabelecer e proteger direitos e por fim, reprimir atos ilegais. Por mais que

sejam conceitos usados para explicar o sistema de leis empregado na época de 1850, Bastiat traz pensamentos significativos, reais e atuais. A perversão da lei, segundo o autor, se dá pelo que ele chamou de “ambição estúpida”, e que hoje, essa expressão pode ser traduzida pelo modo à qual o Estado legisla os dispositivos legais de maneira equivocada, sem estudos prévios e até mesmo a enraizada tradição de sempre legislar. Isso se verifica em seu livro conforme o texto a seguir:

“Infelizmente, a lei nem sempre se mantém dentro de seus limites próprios. Às vezes os ultrapassa, com consequências pouco defensáveis e danosas”. Bastiat, Frédéric. 1850, p. 13

Em termos atuais com essa tradução, significa dizer que o poder político e o seu hábito de legislar, juntamente com a ambição estúpida, busca produzir leis sobre todos os setores da sociedade, não importando à temática, tampouco priorizam a eficácia ou impacto, nesse sentido, a consequência desses atos normativos é o afastamento do propósito da lei e a causalidade de danos na esfera social. A realidade é que esse processo legislativo célere está sendo conduzido a um sistema de leis ativo na sociedade Brasileira, e a justificativa é que normas são feitas para solucionar conflitos, quando por várias vezes, não resolve absolutamente nada das questões públicas.

A realidade do Poder Legislativo, indica que o impulso no excesso de proposições e no inchaço do arcabouço legal, fomenta o desvio e a banalização de seu propósito, e que a realidade é que um ordenamento com tantas normas complexas, burocráticas e regulamentadoras, pende a um sistema com variáveis consequências de aplicabilidade e impacto.

3. AS FALHAS QUE IMPACTAM O PROCESSO LEGISLATIVO E O PERFIL NORMATIVO DO BRASIL

Para explicar porque o Brasil possui um legislativo tão célere e um ordenamento tão cheio de normas, é necessário entender as falhas que existem e que levam ao número exorbitante de normas, dessa forma, é indispensável dividir os temas em dois principais tópicos: i) fator cultural; ii) técnica legislativa dispensável

i) **Fator cultural:** É bastante oportuno entender alguns motivos do porquê o poder legislativo é um órgão de cunho extremamente ativo no país. Para melhor explicação, no Brasil, existe uma figura lúdica configurada na mente das pessoas referente às competências do Congresso Nacional, isso se deve porque uma parcela da sociedade é

levada a pensar que a figura dos políticos tem como foco a resolução de questões apenas pelo intermédio da lei, essa lógica é bem comum, todavia não se suprime a estas funções. A funcionalidade desse órgão vai além dos limites criados, ou até mesmo do que é visto sobre as perspectivas do papel público entorno do representante do corpo social.

Por mais que não seja habitual falar sobre outros tipos de funcionalidade do órgão legislativo, bem como tratar da temática a respeito da amplitude do exercício da tarefa incumbida democraticamente, há outras atribuições originárias conferidas pelo artigo 51 e 52 da Constituição Federal. Mas não somente, é preciso enfatizar que o legislativo tem prerrogativas para a reinvenção em seus modos de atuação, por exemplo, a abrangência de funções pode ser exercida de vários modos, sendo um deles a incumbência de não legislar, que é uma alternativa já usada por outros países, como Reino Unido, sendo que a norma é a última opção, isso porque existem estudos relevantes, tendo como resultado uma base para criar uma nova norma, ou atuar de diferentes maneiras naquela demanda; outra forma é também aferir leis orçamentárias e formar grupos de pesquisadores que estudem sobre as leis já vigentes e os seus efeitos, ou até mesmo analisar o impacto regulatório.

Todas atividades mencionadas seriam ideais para estruturação de um legislativo proativo, tendo como método a verificação de suas próprias leis e a eficácia positiva ou negativa que seus efeitos produzem, porém, no Brasil, além de ter uma disputa muito grande em ambos os poderes, esse ideal não dá visibilidade para os representantes se reelegerem. A notoriedade do representante tornou-se mais importante para que mantenha o *status* político do que sua própria análise em favor de impacto legislativo que afeta diretamente os cidadãos.

Nessa cultura legislativa, o preço para se ter visibilidade advém também em ter uma produtividade. A visibilidade e produtividade são conceitos distintos, mas no caso concreto em que se estuda, ambas possuem relação intrínseca. É fácil entender essa ligação e a questão cultural quando se tem pesquisas em que define a eficiência de políticos pelo simples fato de quantas proposições eles fazem em um ano legislativo, a detalhar que não importa quantos projetos de leis façam, a contabilização dessa eficiência ultrapassa até mesmo os trâmites legais, trazendo como exemplo proposituras de projetos de leis inconstitucionais, e por mais que desacate as vias formais, essas são levadas em consideração.

Sobre a questão cultural, as afirmações feitas são verídicas, no Brasil a pesquisa que se faz para verificar o rendimento da figura pública do legislativo, é realizada conforme a quantidade de projetos de leis propostos por autoria da figura pública, ou demais lógicas absurdas que quantificam a produtividade do parlamentar, como reitera às fontes:

Miranda (2015) realiza uma análise acerca de diversas iniciativas que se propõem a estabelecer *ranking* de parlamentares de acordo com critérios próprios. As iniciativas analisadas foram: 1) *Ranking* do Progresso; 2) *Ranking* dos Políticos; 3) Atlas Político – *Ranking* 5D; 4) avaliação do departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar; 5) Movimento Voto Consciente; e 6) Congresso em Foco. Apesar da subjetividade inerente a cada um dos modelos de avaliação, que buscam incorporar algum critério valorativo ligado ao conteúdo dos votos dos parlamentares, a análise da autora revela que a maioria das iniciativas que **visam a avaliar os membros do parlamento, utiliza, em alguma medida, indicadores quantitativos de produção legislativa como: a) proposições legislativas iniciadas; b) pareceres em relatoria; c) emendas apresentadas; d) proposições aprovadas.**

Em um trecho do site *Ranking* dos Políticos revela alguns modos de premiação aos parlamentares ativos:

“Em cerimônia realizada em Brasília nesta quarta-feira (27), o Ranking dos Políticos homenageou os 30 deputados e cinco senadores com melhor desempenho na plataforma, que compara a atuação dos parlamentares brasileiros no Congresso.

O ranqueamento foi feito de acordo com o desempenho dos parlamentares durante o ano de 2019, levando em consideração os seguintes critérios:

- presença nas sessões
- Economia da cota parlamentar
- Ficha limpa
- Voto nas principais decisões do Congresso, tendo como critério os votos anticorrupção, anti-privilegio, anti-desperdício de recursos”.³

³ [S.I.] 2020. Disponível em: <<https://blog.fastformat.co/como-fazer-citacao-de-artigos-online-e-sites-da-internet/>>. Acesso em: 16, março. 2020.

Figura 1: Parlamentares recebem prêmio por melhores posições no Ranking dos Políticos 2019



Fonte: <http://blog.politicos.org.br/ong-ranking-dos-politicos-da-premio-aos-melhores-parlamentares-do-pais/>

A exemplo do preço para ter visibilidade, em um breve contexto histórico, em momentos de extrema crise econômica, social e principalmente de ideias, o Brasil em meados de 2014 a 2018 passou por séries de problemas governamentais, que conseqüentemente foi posto em pauta para a sociedade entender que a corrupção, desemprego e o caos social não se contiveram em silêncio, e em meio a isso tudo a conta chegou aos cofres públicos e ao bolso da população. A turbulência em ambiente de desordem dividia o país, os movimentos pedindo a queda da presidente Dilma Rousseff fez com que a nação contabilizasse a maior manifestação feita na história, o que diretamente impactou no cenário de impeachment

Em um tempo retórico e cheio de novas expectativas após a queda da presidente Dilma e a posse de seu vice, Michel Temer, ocorreram que conseqüentemente a decorrência desses fatos tragos a sociedade, trouxe uma ideia de mudança para as múltiplas correntes de pensamentos, era previsto que nos próximos anos essa transformação teria conseqüências no campo das eleições e o que implicaria no cenário da política em face não somente do poder executivo, mas também a modificação no órgão legislativo.

Ocorre que em 2018 as eleições portaram uma série de inovações e modificações governamentais, apresentando reflexos no ano posterior, isso porque no ano legislativo de 2019, o poder legislativo com toda sua inovação atuou de maneira célere em relação a propositura de novos projetos de leis que posteriormente pudesse virar lei ou alterar um ato normativo já existente, essa demonstração está pública:

Gráfico 1: Os cinco anos com mais projetos na Câmara



Fonte: Câmara dos Deputados e site: <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-dos-deputados-registra-em-2019-recorde-de-projetos-apresentados/>

Consta-se que em 2019, só na Câmara dos Deputados as proposições que são projetos de leis alcançaram o número de 5.680, quantia à qual ultrapassou outros anos legislativos em que também tiveram um total bastante elevado, como demonstra o gráfico. Em face dos transtornos políticos e econômicos, um dos motivos em que explica-se a agitação em tempos de crise é empenhar-se para mudanças governamentais, e, em torno dessa situação, por mais que sucedeu-se uma inovação no Congresso, é perceptível entender que a questão cultural permaneceu, dado que o anseio por mudanças era tão intenso que havia uma precisão de demonstrar rendimento a população, e em vista disso, os parlamentares não olharam como o ordenamento de leis está transbordante, tampouco captaram os impactos legislativos de normas já vigentes.

Embora o período de 2019 contabilizou mais de 5 mil projetos de leis advindas de conversões sociais e acompanhado do costume legislativo, há de ser questionar o por quê da preocupação em projetos que ao longo de sua tramitação podem ser arquivados? Um projeto de lei sobretudo, precisa em sua formação ter uma estrutura equilibrada, pois caso seja instaurada como norma, terá efeito em território Brasileiro sobre os seus cidadãos, e isso deve ser considerado e reconsiderado, pois os impactos serão para milhares de pessoas, o que pode resultar em um abalo social, econômico ou dentre fatores diversos. Há também a possibilidade em que o dispositivo legal passe pelo plano da existência, isso é, o seu processo legislativo ocorreu com uma tramitação correta e foi promulgada de maneira adequada; logo após, decorra da validade, que significa dizer se aquele instituto fere alguma premissa da Constituição ou alguma lei superior. E por fim, a eficácia, qual efeito aquela norma está produzindo em sociedade.

Todo projeto de lei proposto seja por um deputado ou senador, têm a intenção de

subsequentemente virar uma norma da qual tenha prerrogativa de eficácia na conjuntura social. O político em razão do cargo e eleito por vias democráticas exerce sua função de representação, e nada mais significativo que redigir um projeto à qual represente o eleitorado. Não há nada de errado nesse ciclo, notado que foi entregue o mandato ao agente para que o interesse público prevaleça.

Todavia, a ocorrência de ter proporções em uma escala alta de projetos de leis podem decorrer em um processo lógico que é o resultado de uma nova lei. O processo legislativo tem uma ordem em ambas as casas do Congresso, e em seu percurso muitas propostas de leis são arquivadas por variáveis justificativas. Entretanto, por mais que tenha fatores que influencie na tramitação, imagine que em meio aos 5.680 projetos de leis propostos pela Câmara dos deputados no ano de 2019, tenha ao final 05% dos esboços promulgados, o que dá o total de 284 novas leis que passam por momento de *vacatio legis* e vigência.

Figura 2: Câmara aprovou sessenta propostas



Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/562770-camara-aprovou-60-propostas-em-plenario-no-1o-semester/>

Dados confirmados pelo próprio órgão da Câmara dos Deputados, dispõe que apenas no primeiro semestre do ano de 2019, foi aprovado em plenário 60 novas leis, e em tramitação pela CCJ obteve total de 117 novas normas que não precisaram ir a plenário, o que tem como total 177 recentes institutos normativo postas em sociedade, nessa análise considera-se apenas o 1º semestre do ano legislativo. Vale lembrar que são 177 leis que podem alterar e alteram condutas sociais e econômicas, sendo que são normas lançadas a sociedade sem estudos prévios de avaliação de impacto, e é em função disso, que os elevados números de proposição são vistos como um problema, dado que futuramente podem ser normas vigentes no corpo social.

Pelo Brasil desfrutar de um legislativo célere para tomada de decisões, a realidade é que por mais que se faça uma comparação do número de projetos com as proposições que se tornaram lei, o resultado tende parecer ser baixo, mas o fato é que 177 novos dispositivos legais em um período curto de seis meses, pode mudar, colidir e possivelmente trazer

consequências a uma realidade de crise política e em seguimento disso, a questão cultural que em uma somatória do contexto do país assenhoreia mais de 5,4 milhões de institutos normativos.

Periodicamente, por mais que exista uma cultura enraizada de sempre legislar, o poder legislativo ou quaisquer poderes que possuem competências para propor projetos normativos, devem se atentar que o ordenamento brasileiro retém em excesso de leis, o fator que impacta a realidade não é devido somente pelo número de normas, mas também pela falta de técnica ou pesquisas econômicas e sociais que são dispensadas no momento da tramitação do ato normativo. É então de causar espanto e medo por saber que os representantes legislam às cegas e as presunções meramente opinativas equivalem mais do que a adoção de análises e técnicas.

Com essa realidade e cultura já aceita, existe um fator crítico a ser bem tratado, vale dizer que com mais de 5,4 milhões de leis, é improvável tomar ciência de todas, assim, a inibição do conhecimento da lei é só uma das variadas consequências de tantas normas que afeta toda sociedade. Uma coisa que pouco preocupa os representantes do poder público é sobre a questão de conhecimento da norma, visto que todos os atos são de cunho público. Mas a realidade não é como bem estruturada, por mais que todos os atos da administração sejam compartilhados no Diário Oficial, é superficial dizer que a maioria da população utilize esse meio para saber sobre as novas normas vigentes. Essa apreensão deve ser levada em consideração sobre a celeridade do poder legislativo em relação ao número empenhado de leis.

Nesse contexto de não conhecimento da lei, Gianturco narra bem sobre o princípio da ignorância da lei e a sua proibição. Este princípio significa e exemplifica o cenário legislativo brasileiro, sendo que o termo usado pelo cientista político reitera que a quantidade de leis se torna humanamente impossível de serem conhecidas e cumpridas, e mesmo tendo um ordenamento de leis tão grande, é vedado o desconhecimento do ordenamento normativo.

Dessa forma, expressa Gianturco:

“Quando as regras aumentam, torna-se difícil e depois simplesmente impossível conhecê-las e respeitá-las. Mesmo assim, o princípio da ignorância da lei é proibido e a classe política cobra obediência pressupondo e exigindo conhecimento da legislação toda”.
GIANTURCO, Adriano, 2017, p. 280

Em consonância com a proibição ao desconhecimento das normas, resta claro dizer que a própria LINDB (Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro), estabelece que

os cidadãos conheçam o teor das normas com a intuição de cumpri-la ou não descumpri-la, isto é, dependendo do conteúdo normativo, isso se confere: Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece. (LINDB, 1942). Diante do exposto, é comum que com um número tão avançado e não acompanhável fica complicado cumprir todas as leis, enquanto isso, a classe política não se preocupa com este lado e continua com a célere produção ativa de leis.

O fato é que a imposição do conhecimento da lei e a o princípio da ignorância por parte da classe política, reflete e endossa ainda mais a cultura legislativa existente no país, dessa forma, os que são afetados diretamente com essa impulsão tem como única alternativa obedecer ou obedecer a norma, fora disso não existe outra opção a não ser sofrer sanções.

ii) Técnica legislativa dispensável: Em uma segunda análise das falhas do processo legislativo, é necessário compreender o ramo do direito público e suas dimensões, sendo assim, o Direito Constitucional propõe estudar e aplicar o ordenamento jurídico, sua estrutura e detalhes. Por esta razão, deve se observar que o estudo do Constitucionalismo se divide em outras vertentes de conhecimento e tendo como base um desses ramos a centralização do aprofundamento da Organização do Estado e distribuição de competências designadas pelo Constituinte originário ao tratar sobre o Estado, as instituições, o exercício de poder e suas limitações.

É fato que o direito constitucional detém de uma série de estudos para que o ordenamento e a jurisdição sejam aplicados de acordo com as vias formais, trâmites legais e em consonância daquilo que já foi positivado. O jurista brasileiro, Paulo Gonet, reitera o conceito de aplicação da matéria de direito público, tratando que o constitucionalismo zela pelo seu objeto principal, isto é, a guarda do ordenamento.

O Direito Constitucional é o ramo do estudo jurídico dedicado à estrutura básica do ordenamento normativo. Nele se examinam as regras matrizes de todo o direito positivo. (GONET, Paulo, 2019, p. 37)

Por ter um campo vasto, existem disciplinas no constitucionalismo especializadas em determinadas áreas de atuação, desse modo, uma das fontes do direito público, em que se aprofunda a entender sobre atos normativos, seus detalhes e o melhor aperfeiçoamento, é conhecida como legística. A legística, também conhecida como ciência da legislação, se dedica ao estudo da lei, sua formação estrutura e aplicabilidade, isso se deve, pois, o seu objeto de aprendizado tem como ponto de partida a criação de projetos de leis com níveis apropriados de estrutura, transparência e organização, haja vista que esse alicerce

doutrinário da lei, tem como pretensão a repercussão sobre o corpo social. Além disso, em um melhor detalhamento, a disciplina de legística possui duas bases essenciais para o desenvolvimento de um possível futuro dispositivo legal, sendo duas bases estruturadoras, sendo, legística formal e a legística material.

A começar pela legística formal, essa tem por intuito o cuidado de dispor sobre a técnica legislativa adotada no Brasil, ou seja, este ramo dedica-se ao aspecto redacional e estrutural do ato normativo, portanto, tendo a cautela de se atentar de como a lei se demonstrará aos seus destinatários, por este motivo, os projetos normativos, devem ser feitos de forma clara, simples e que a coletividade possa entender o conteúdo que será abordado caso seja aprovada. É em vista disso que o processo redacional do dispositivo legal deve ser feito de modo em que seja compreensível a todos os cidadãos, pois a prioridade da norma será designada a estes.

Então, partindo dessa premissa do acolhimento de uma forma para redigir normas e regular e oficializar a adoção de uma técnica legislativa no Brasil, o legislador, por intermédio da lei complementar 95/98⁴, trouxe elementos básicos e que devem ser seguidos na criação de qualquer ato de natureza normativa, sendo assim proporcionando uma linha de como fazer melhores projetos que a posterior podem se tornar um dispositivo legal, claro e cognoscível.

Apesar da utilização da técnica no país, há um problema em razão da legística formal no próprio dispositivo que a regulamenta, a lei complementar de 95/98 em seu artigo 18 descreve que eventuais desrespeito a técnica legislativa não acarreta em consequências e muito menos influência na existência, validade ou eficácia do ato normativo.

Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento. BRASIL, Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Técnica legislativa e redação, Brasília-DF, fev. 1998.

Isso significa que nem sempre atos normativos terão a estrutura necessária ou com conteúdo pensado na exequibilidade da lei, o que é um problema visto que a maioria das vezes, proposições trazem projetos de leis cuja temática é prejudicada seja pelo seu conteúdo, pela não clareza ou até mesmo a inexecuibilidade do instituto normativo. Ainda que a própria lei complementar não declare consequências pela não utilização da técnica, como salienta Oliveira (2014), os resultados de uma estrutura normativa

⁴ Lei complementar 95/98, desenvolvida para regulamentar a produção de projetos de leis com base na técnica legislativa: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm

inadequada, decorrem de consequências indesejadas, não claras, e até mesmo, tornando uma lei ineficaz por ser inexecutável.

A inobservância da técnica legislativa não costuma, em geral, invalidar juridicamente a lei, acarretando apenas uma elaboração defeituosa do texto legal, o que poderá gerar dificuldades em sua interpretação e aplicação, com consequentes controvérsias entre os destinatários da norma. Sem dúvida essa é uma situação de todo indesejável, mas não suficiente para se declarar os comandos legais inválidos. Isso ocorre, inclusive, em função da ausência de hierarquia normativa entre a Lei Complementar nº 95, de 1998, e as leis em geral, conforme discutido anteriormente 132. Nesse sentido, a própria Lei Complementar, em seu art. 18, prevê, até de forma desnecessária, que eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento. Ainda que não houvesse tal artigo, o fato é que uma lei não poderia ser declarada inválida por contrariar preceito de outra lei de mesma hierarquia. (OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva, 2014, p. 41)

Para além disso, outra linha tênue de estudo é a legística material. Nesse raciocínio, estuda-se a forma adequada de conteúdo para a norma, mas, não somente, apresenta uma das novidades mais importantes para a técnica legislativa, que é a viabilidade de aferir o impacto legislativo do instituto normativo. Essa análise de impacto legislativo – AIL, pode ser vista sob duas perspectivas; a primeira delas é a avaliação “*ex ante*”, significa dizer que o cálculo social, econômico, cultural, dentre outros são feitos antes da publicação da norma, tendo um parecer prévio daquele projeto, já o segundo modo de aferição chama-se “*ex post*”, é uma avaliação após a vigência daquilo que era projeto de lei e tornou lei. Para que tenha essa apreciação de impacto legislativo nesses dois períodos, essas duas formas de metodologias são postas: a) custo e benefício; b) custo e efetividade.

Bem como já dito, nem toda norma cumprirá os requisitos da legística formal, tampouco usará a legística material vinculada ao impacto legislativo para definir o que será de eficácia social e qual benefício que aquela futura norma poderá trazer de relevante a sociedade. Ainda que adotada uma técnica sem ser de feição obrigatória, no Brasil aprova-se lei sem estudos prévios, sem uma base do porquê é necessário uma nova lei e sobretudo, não analisa os efeitos que eventual lei possa gerar.

Vale lembrar que existe uma exceção em meio a não obrigatoriedade usual do impacto. Aderida pela Emenda Constitucional Nº 95, de 2016, com conteúdo de um novo regime fiscal, ou comumente mais conhecido como teto de gastos, dispõe que nos casos de propostas legislativas de âmbito federal que contenha impactos econômicos, orçamentários e financeiros, e que podem ser benéficos ou negativos para a economia do

país, deverá ter acompanhamento de pesquisas e estudos prévios, assim como ordena o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.”

Apesar de ter uma exceção de caráter expresso e obrigatório, a excepcionalidade não exclui o fato que o Brasil em nível Federal publica muitas leis, e em vista disso, não se pode presumir que os demasiados atos normativos perante o ordenamento são convenientes ou bem aplicáveis em sociedade. A realidade é que todo dispositivo legal vem com impactos econômicos e burocráticos, o que implica para os setores. Há de se temer normas que não possuem a avaliação de repercussão social e que são legisladas às cegas.

Outrossim, essa realidade de não obrigatoriedade da técnica da legística formal e material, só abre brecha para que os eventuais projetos de leis que posteriormente podem ser dispositivos legais, não tenham uma estrutura de legística desejada, e tampouco, os estudos de impacto legislativo de atributo essencial para que tenha uma decisão concreta, é de conduta equidistante de tudo que o Congresso Nacional exerce em suas funções.

A normalidade de “legislar às cegas”, sem uma base de estudos não parece racional aos que estudam e se dedicam a esta área, porém irracional para os políticos é aplicar todos esses fundamentos. Essa mentalidade dos políticos não significa dizer que está errada, a verdade é que a visão política de sempre legislar é mais forte e apesar do ideal de ter a presença da técnica, a classe parlamentarista não se limita aos pretextos ditos. Ainda sim com esse contexto brasileiro, seria viável um novo debate no país em que se fale sobre a organização normativa e a varredura de leis que comprometem em sentido desfavorável aos que são prejudicados, isso seria uma discussão interessante em virtude de reflexos positivos que trouxe ao Reino Unido e que caberia ao Brasil compactuar de alguma maneira com essa limpeza normativa.

4. ESCADA PONTEANA EM FACE DO DIREITO CONSTITUCIONAL E O FENÔMENO CONTROVERSO AO PRETENDIDO

O jurista brasileiro, Pontes de Miranda, em suas observações e estudos relacionados

ao direito civil, idealizou um modelo para validar relações jurídicas entre as partes do polo negocial. A famosa “escada ponteana”, segundo o autor, consiste no plano

de validação do negócio jurídico passando por três fases importantes, sendo que, para o instituto civilista ser aprovado, ele deve passar pelo plano da existência, validade e eficácia. Em suma, as três etapas, exercem funções significantes não apenas para o direito civil brasileiro, entretanto, conforme o avanço da técnica, esse campo da escada é exercido em outras dimensões do direito.

A tricotomia de planos de Pontes de Miranda, usada também no Direito Constitucional, limita-se em razão do ato normativo. Uma lei para cumprir o seu êxito em âmbito social, tem que traçar os requisitos da existência, validade e eficácia. Em tese, para que um ato normativo exista, é necessário um projeto de lei que demande de uma das casas do Congresso Nacional ou qualquer instituição que tenha prerrogativa em fazer leis, o plano da existência se instaura a partir disso. Em seguida, é necessário entender o requisito da validade, ou seja, se a norma em sua essência segue os ritos constitucionais, assim, afastando qualquer vício, seja por ter um grau de inconstitucionalidade, ou pela tramitação por vias incorretas, e até mesmo, se fere alguma lei hierárquica. Já a eficácia, se revela perante os efeitos que a norma terá quando colocada a margem social.

Em consonância com a escada ponteana e um contexto legislativo que não dispõe de técnicas obrigatórias, e por consequência, tendo como somatório mais de 5,4 milhões de dispositivos legais, essa situação legiferante, tem como resultado normas que não vigoram em sociedade. Essa explicação se deve visto que em muitas circunstância do perfil normativo do Brasil, a lei passa pelo plano da existência e validade, entretanto, quando se verifica o plano da eficácia, acaba gerando resultado de perspectiva negativa. O fato a ser analisado, dispõe que toda lei deve ter um alcance a sociedade pela sua efetividade, porém, quando isso não acontece, gera um fenômeno controverso ao pretendido, isto é, quando um ato normativo posto em face dos indivíduos não gera efeitos, há de se declarar que a norma decorre de ineficácia.

A problemática a ser analisada em virtude do plano de efetividade, demonstra que a carência de técnica legislativa impacta diretamente no resultado final da lei. Apesar de algumas normas suar como algo benéfico a sociedade, na prática, sua exequibilidade se demonstra falha, e o fenômeno controverso ao pretendido apresenta-se cada vez mais forte. Essa situação pode ser esclarecida e entendida com base nas leis do ordenamento jurídico de âmbito federal e os dados postos no Diário Oficial da União – DOU. Dessa forma, averiguando o perfil normativo brasileiro e o plano da eficácia, há de se comentar em breves

tópicos sobre alguns casos que se desprende da teoria ponteana e não se adequa a sociedade.

Por mais que seja algo reprovado, conforme a escada ponteana, é muito comum perceber no ordenamento jurídico, normas que não geram efeitos no corpo social, dessa forma, um ato normativo não atestar seus efeitos sobre aquilo que era tencionado, desvia totalmente do propósito da lei, e nessa situação, por maioria da vezes, ainda que a intenção do legislador seja considerável, a inexecutabilidade do dispositivo legal se verifica sobre os indivíduos. À vista disso, a conjuntura de inexecutabilidade é um acontecimento tão forte, que muitas leis acumulam-se ainda mais no ordenamento brasileiro, e por consequência, não exercem a função social à qual foi direcionada.

Para melhor compreensão, um dos exemplos desse fato, se comprova na Lei Federal Nº. 13.645, vigente desde 2018, que institui o Dia Nacional do Desafio, no qual estabelece que toda última quarta-feira do mês tem por intuito impor atividade física e esportiva por quinze minutos, em ambiente de empresas privadas, públicas, administrativas, estabelecimentos escolares e outros, como se verifica no texto apresentado:

A lei teve origem no Projeto de Lei da Câmara (PLC) 73/2008, aprovado no Senado em agosto de 2010 e novamente na Câmara dos Deputados em dezembro de 2017. A norma entra em vigor já nesta quinta-feira. **Segundo o autor do projeto, deputado Lobbe Neto (PSDB-SP), a ideia é que todos devem praticar pelo menos 15 minutos diários de quaisquer atividades físicas ou esportivas, por meio de competições simbólicas entre várias cidades do mundo.** Fonte: Agência Senado.

A circunstância apontada, apresenta falhas crucial perante a técnica legislativa e interfere sobre o propósito da lei, diante disso, apesar do Dia Nacional do Desafio visionar a prática aos exercícios físicos, a efetividade da lei não se revela perante o corpo social. Essa lei, é apenas uma de várias outras que estão vigentes, tem intenções, mas não vigoram em sociedade. Assim, sem um conteúdo exequível, a norma se torna apenas mais uma no ordenamento brasileiro. Por esta razão, se reitera o compromisso e a adoção obrigatória de uma técnica, calculando efetividade e benefícios aos que serão subordinados pelo ato normativo

Por mais que seja habitual falar sobre a efetividade da norma em face da sociedade, existe alguns casos que a falta da técnica, especialmente da legística formal em projetos de leis, interferem na tramitação do processo legislativo. Já foi mencionado

que um ato normativo deve ser claro aos seus destinatários, e o seu conteúdo deve ser pensado na possível exequibilidade da lei, entretanto, anteriormente foi citado que o grande número de projetos de leis, juntamente com a não obrigatoriedade da técnica, impede que todos os projetos normativos tenham o seu conteúdo pensado na tricotomia de planos, assim, em compensação, tem-se como resultado esboços de normas acumulados em arquivos.

Nesse sentido, sem uma análise de efeitos, ocorre que em uns casos, o projeto de lei sequer passa pelo primeiro plano da escada ponteana, dado que existe algum vício em seu conteúdo ou forma. Essa realidade, se comprova ao observar a tramitação legislativa, desde o nascimento do projeto, até a arguição de vícios não sanáveis.

O exemplo dessa exceção pode ser clara ao analisar o PL 589/2020⁴, proposto pelo excelentíssimo parlamentar federal, Emerson Miguel, ou popularmente conhecido como deputado Boca Aberta, o projeto tem em sua essência a punição de figuras políticas que possam cometer o crime de corrupção, e apesar dessa conduta já ser um crime previsto no Código Penal no específico artigo 317, a ênfase em querer punir desperta desconformidade com leis hierárquicas e atinge diretamente os direitos humanos.

Projeto de lei nº, de 2020. (do SR.º. Boca aberta)

Dispõe sobre a amputação das mãos de político condenado por crime de corrupção contra o patrimônio público, desde a condenação até o trânsito em julgado.

O PL por ter tido uma repercussão na imprensa nacional, acabou sendo arquivado, dado que o grau de vício de inconstitucionalidade era tão visível que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados -RICD, permite que nesses casos, tenha o arquivamento, como dispõe o art. 137, §1º, alínea b:

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões. **§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:** I - não estiver devidamente formalizada e em termos; II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; **b) evidentemente inconstitucional;** c) antirregimental.

Ante exposto, por mais que o projeto de lei 589/2020 tenha sido arquivado, há milhares de outros projetos que não são pensados em face da tricotomia de planos de

⁴ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>

Pontes de Miranda, e como consequência no rito, acontece o atraso no processo legislativo e o acúmulo de esboços possíveis novas leis.

5. ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO – VALIDADE E EFICÁCIA EM MATÉRIA FISCAL

Embora a Lei Complementar N° 95/98, dispense a obrigatoriedade do uso da técnica de análise de impacto legislativo, já foi mencionado que a possível aplicação desse instrumento de aferição, possibilita uma maior efetividade para a tomada de decisões pela classe política, dado que, em algumas ações estatais, o Estado busca por intermédio de políticas públicas, intervir em situações da vida privada para que possa estabilizar questões coletivas, seja uma intervenção em âmbito econômico, que é o mais comum, ou por políticas sociais, como campanhas. Essa situação de intervenção parte do princípio de que o Estado tenha um “controle” para uma melhor tomada de decisão, Onde garanta soluções adequadas aos problemas comuns e que essa interferência tenha como fruto o benefício a todos.

Partindo desse pressuposto, a tomada de decisão, obrigatoriamente, necessita passar por critérios importante para que ao findar da análise tenha perspectivas de qual meio é proporcional para resolver adversidades gerais, sendo que no estudo de caso da norma, terá como resultado, não apenas uma opção, porém, várias alternativas que possam garantir efetividade ou ineficiência de tal resolução. Por esta razão, ao se tratar de projetos normativos com impactos econômicos e que afeta diretamente a população, existem meios de estudos que averiguam algumas proposições e suas prováveis repercussões. Essa forma de estudo pode ser ponderada conforme dispõe o quadro à baixo:

Quadro 1: Cinco estágios do ciclo de políticas públicas

Resolução aplicada a problemas	Estágios do ciclo da política pública
1) Reconhecimento do problema	1) Formação de agenda
2) Proposta de solução	2) Formulação da política
3) Escolha da solução	3) Tomada de decisão
4) Efetivação da solução	4) Implementação da política
5) Monitoramento dos resultados	5) Avaliação da política

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 16).

(Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos/organizador: Adolfo Sachsida. – Brasília: Ipea, 2018.)

Mesmo com múltiplos modos de analisar o impacto legislativo, na doutrina, não existe uma maneira de qual é a configuração correta, visto que em variáveis demandas,

problemas e situações, há mecanismos diferentes de aferição, usando o método mais adequado diante do problema. Assim, mesmo perante numerosos modos de avaliação legislativa, o foco principal se designa a aplicação de ter no ordenamento jurídico a possibilidade de uma técnica em que estude possíveis causas e consequências que uma futura norma positivada pode vir a ter. Essa adoção de AIL em face do constitucionalismo brasileiro, traria de fato, uma melhor opção ao legislador e aos que serão atingidos pela norma. Em síntese, essa situação, se reitera por especialistas e pesquisadores:

“Não há um único formato para a realização de uma AIL, como também, existem diversos níveis de profundidade para análise. Apesar de não existir um padrão, é recomendável que existam procedimentos sustentáveis tecnicamente e que estejam presentes tanto nas avaliações mais simples quanto nas complexas”. MENEGUIN, Fernando, et.al. 2018, p.443

Em suma, não sendo o meio adotado no Brasil, variadas são as consequências quando não tem uma obrigatoriedade do uso de AIL. A seguir, o estudo de caso revelará a proporção de tomadas de decisões diante de um contexto de matéria fiscal e a intervenção estatal com uma intenção de cunho socioeconômico, objetivando elevar nomes de empresas públicas e privadas para o mercado mundial e fomentar a economia do país.

Nesse contexto é necessário explicar algumas políticas econômicas praticadas na era Lula e Dilma, esclarecendo alguns termos jurídicos e financeiros para melhor compreensão. Inicialmente, de maneira sucinta, o direito tributário é um ramo de atuação que estuda os tributos destinados aos cofres do Estado, assim, dentre um dos desdobramentos da disciplina, existe algumas possibilidades que o Estado com intenções econômicas pode usar de suas competências e utilizar o ônus financeiro para fins de praticar a subvenção e isenções fiscais.

A subvenção, é um ato governamental de conceder um auxílio pecuniário para empresas, sendo esses entes públicos ou privados. Esse ato de face governamental visa impulsionar economicamente os negócios para que tenham estabilidade no mercado financeiro, além disso, em tese, se pretende assegurar lucros e empregos no país. Já o instituto de isenção fiscal, é quando o Estado, por intermédio de lei, autoriza o não pagamento de um tributo. Explicado esses institutos, antes de adentrar ao tema, vale lembrar um dos planos econômicos do governo Lula e Dilma que desdobrou a política das campeãs nacionais.

Nesse sentido, em 2005, pós posse do governo Lula, um plano econômico foi posto para o Brasil, tendo como intenção um esboço rudimentar que traria uma reforma fiscal com o objetivo e alcance de um equilíbrio fiscal. Tão somente, apesar das metas traçadas pelo governo Lula, nesse contexto havia riscos que não foram direcionados aos cálculos de impacto, e que trouxeram crises de recessões aos setores empregatícios da sociedade brasileira. Por esta razão, apesar de ser muito arriscado o esboço de matéria fiscal, a política governamental trouxe variáveis consequências até o governo de Dilma Rousseff, como trata texto a baixo:

Alcançando o equilíbrio fiscal, o país poderia ter juros reais normais, mais parecidos com os do resto do mundo, de 2% a 3% ao ano. Era uma ideia factível, embora trouxesse o risco de se pretender controlar os juros como meio de cumprir a meta. Se a proposta tivesse sido vitoriosa, a história da economia brasileira e o desfecho de treze anos de governo do PT, com a aprovação de impeachment da presidente da República, Dilma Rousseff, em agosto de 2016, provavelmente teriam sido diferentes. SAFATLE, Cláudia, et.al.2016, pág. 19

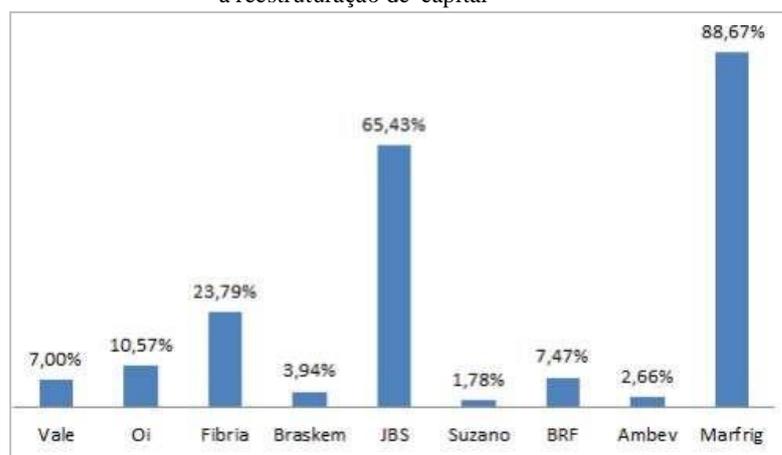
A política adotada para ter um equilíbrio fiscal não seria diferente em outros setores governamentais, logo, os planos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, adotaria medidas para com o objetivo de impulsionar grandes empresas ao mercado Brasileiro e também mundial. Com isso, nasce a política das campeãs nacionais.

Com aprovação do decreto presidencial N° 4.418 de 2002, regulamentava-se a conduta social do banco trazendo consigo as intenções no mercado e a prática de realizar subsídios a outras empresas, dessa forma, um dos modos de atuações bancárias, transcritas no artigo 9º do referido decreto, possibilitou auxílios pecuniários de um jeito autônomo, ou seja, a instituição bancária, usava em suas operações estratégias de financiamento ou a realização de empréstimos para setores em que achassem uma eventual preponderância a um desenvolvimento futuro no mercado. A maneira de atuação pode ser conferida no presente artigo:

Art. 9º-O BNDES poderá também: I - Contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias; II - Financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País;

Apesar de ter certa autonomia para subsidiar negócios públicos e privados, existia a supervisão de ministro para que todas as políticas de empréstimos fossem de modo imprescindível a economia do país e essencial para as empresas, portanto, destacando no artigo 1º, Parágrafo Único, a tutoria do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, para fins lucrativos. Dessa forma, com o novo decreto e com metas traçadas pelo governo Lula, o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, desde a época de 2005 a 2016, em uma pretensão de elevar o nível das empresas brasileiras ao mercado mundial, pôs em prática um plano econômico, conhecido como a política das campeãs nacionais, tinha como objetivo escolher grandes empresas brasileiras para emprestar subsídios, ou seja, a política creditícia visava emprestar auxílio pecuniário a empresas para que elas se desenvolvessem em âmbito mundial, sendo que o empréstimo com o governo poderia ser pago a longo prazo, e com o juros excepcionalmente inferior em relação aos juros que são cobrados em bancos privados, isso porque a União, cobrava um juros de 6 a 7% ao ano. Os subsídios para alguns setores podem ser verificados a baixo:

Quadro 2: Proporção dos apoios recebidos do BNDES destinados à reestruturação de capital



Fonte: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17400/1/PRTese214657_O%20desenvolvimentismo%20possivel_compl_P_BD.pdf⁶

Dessa forma, apesar da intenção possibilitar a entrada de empresas nacionais no mercado mundial, a falta de uma análise de impacto no decreto e nas políticas públicas concedidas pelo BNDES, proporcionou efeitos instigantes, isso porque o crédito subsidiado adveio de duas formas, sendo a primeira da carga tributária e a segunda de títulos do tesouro.

⁶ Gráfico retirado da monografia de Rafael Palma Munglioli: file:///C:/Users/bruna/Downloads/PRTese214657_O%20desenvolvimentismo%20possivel_compl_P_BD.pdf

A primeira forma sistemática da política usava o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para injetar nas campeãs nacionais, sendo que o banco captava juros do FAT a 5% e emprestava a 7,5%. Em 2009, esse dinheiro via FAT foi drasticamente reduzido, portanto nesse período, o governo, acreditando na política desenvolvimentista, autorizou o fundo do tesouro nacional para emprestar as campeãs. Nesse caso, o sistema ao captar dinheiro do mercado financeiro com taxa de 12%, emprestava o auxílio em um custo de 7%, o que foi uma tarifa discrepante e como consequência trouxe um endividamento ao setor público.

Assim, por mais que a política perdurasse até meados de 2016, a distribuição de auxílio pecuniário referentes aos valores, deixava cada vez mais forte uma herança de dívidas públicas, e sobre essa questão, a insistência em acreditar nesse modelo de empréstimos e isenções fiscais, fez com que a política das campeãs nacionais não cessasse com suas intenções, mas sim, limitasse o quanto Estado poderia subsidiar para essas empresas, isso porque em 2014, foi lançado um Medida Provisória, N° 661 – MP, com o objetivo de limitar subsídios do BNDES, com isso, sobrepôs um teto de financiamentos, empréstimo e o modo de captação de juros cobrados pelo governo sobre as empresas.

A justificativa da MP para tamanha realidade foi encarada pelo setor público, dado que foi visto a reação do mercado nacional quanto as repercussões negativas ao longo do prazo, aparecendo consequências para setores informais, pequenas empresas, trabalhadores autônomos e outros, e essa contundência pode ser analisada pela exposição de motivos enviado à Câmara dos Deputados:

Diversos foram os atos de concentração apoiados pelo BNDES nos últimos anos. Alguns, inclusive, no âmbito da política governamental de criação das “campeãs nacionais”. Entretanto, essas fusões e aquisições trazem como consequência, normalmente, dispensa de trabalhadores, piora no serviço prestado ou produto fornecido, bem como aumento de preços ao consumidor final. Com a presente emenda, pretende-se inibir prática flagrantemente contrária aos objetivos do Estado. Ao conceder financiamentos a taxas subsidiadas, suportadas por toda a população brasileira, o BNDES deve tomar o cuidado de não provocar, ou mesmo estimular, atos de concentração econômica, que, conforme dito acima, podem trazer consequências maléficas aos brasileiros que arcam com o subsídio, algo claramente contrário ao interesse público⁷. FONTE: CAMÂMARA DOS DEPUTADOS

⁷ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1317863&filename=EMC+11/2015+MPV66114+%3D%3E+MPV+661/2014

A Medida Provisória revertida em Lei Nº 13.126 de 2015 ⁸, aparentemente reguladora, trouxe no ponto de vista constitucional, uma hierarquia normativa, sendo que uma lei limitasse outro ato normativo (decreto presidencial). Com isso, há de se tratar que ambos atos normativos se assemelham na regulação da política de subsídios, e, por se tratar da mesma matéria, a ausência de impacto em face do decreto, gerou mais uma lei que ordenasse um teto de gastos e liberação de verbas públicas. Com essa compreensão, e o aceite do impacto de análise legislativa em virtude do decreto, um eventual impacto traria um parecer econômico, mostrando as consequências aos setores público e privado, dirimindo e expondo os riscos, e o que certamente evitaria a pior crise de recessão econômica no país.

Mesmo com a limitação do concedimento do crédito pela Lei Nº 13.126 de 2015 a política creditícia perdurou até em 2016 e as consequências desse impacto podem ser descritas em uma frase: “A política das campeãs nacionais fracassou”. O prejuízo aos cofres públicos calculados por mais de trilhões de reais, não alcançou sucesso em âmbito nacional e mundial, mas destinou a um endividamento público. Enquanto isso, empresas por anos desfrutaram de dinheiro público, não retornando benefícios ao desenvolvimento econômico. Esses valores podem ser observados a partir da lista a seguir:

Tabela 1: Maiores Clientes do BNDES – 2001-2016
(Operações contratadas, exceto debêntures e renda variável, em R\$ bilhões constantes de 2016)

1	Petrobras	Indústria	Indústria extrativa	128,5
2	Embraer	Indústria	Material de transporte	85,9
3	Odebrecht	Infraestrutura	Construção	51,7
4	Norte Energia	Infraestrutura	Energia Elétrica	34,9
5	Votorantim	Indústria	Celulose e Papel	31,9
6	State Grid	Infraestrutura	Energia Elétrica	31,6
7	Oi	Infraestrutura	Telecomunicações	31,4
8	Vale	Indústria	Indústria Extrativa	30,9
9	Eletrobras	Infraestrutura	Energia Elétrica	30,4
10	Banco do Brasil	Serviços	Serviços Financeiros	26,3
11	Estado de São Paulo	Administração Pública	Administração Pública	25,7
12	Volkswagen	Indústria	Material de transporte	20,1
13	Telefônica	Infraestrutura	Telecomunicações	18,9
14	Braskem	Indústria	Química e Petroquímica	18,8
15	Fiat Chrysler Auto	Indústria	Material de transporte	17,8
16	Neoenergia	Infraestrutura	Energia Elétrica	17,4
17	TIM	Infraestrutura	Telecomunicações	16,6
18	Jirau	Infraestrutura	Energia Elétrica	15,6
19	J&F	Indústria	Alimentos e Bebidas	14,9
20	BRF	Indústria	Alimentos e Bebidas	13,1
21	Gerdau	Indústria	Metalurgia	13,1
22	Rumo	Infraestrutura	Serviços de Transporte	13,1
23	Santo Antônio	Infraestrutura	Energia Elétrica	13
24	Ford	Indústria	Material de transporte	12,9

⁸http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13126.htm

25	Klabin	Indústria	Celulose e Papel	12,7
26	Suzano	Indústria	Celulose e Papel	12,6
27	Mercedes-Benz	Indústria	Material de transporte	12,5
28	Caixa Econômica Federal	Serviços	Serviços Financeiros	12,3
29	Finep	Serviços	Serviços Financeiros	11,9
30	Vicunha (CSN)	Indústria	Metalurgia	11,5
31	Estado do Rio de Janeiro	Administração Pública	Administração Pública	11,2
32	WEG	Indústria	Equipamentos Mecânicos	10,9
33	Anglo American	Indústria	Indústria Extrativa	10,8
34	EDP	Infraestrutura	Energia Elétrica	10,6
35	Invepar	Infraestrutura	Serviços de Transporte	10,1
36	CNH	Indústria	Material de transporte	9,5
37	Itausa	Indústria	Química e Petroquímica	8,9
38	EAS	Indústria	Material de transporte	8,8
39	Andrade Gutierrez	Infraestrutura	Construção	8,8
40	Ambev	Indústria	Alimentos e Bebidas	8,7
41	CCR	Infraestrutura	Serviços de Transporte	8,6
42	Raízen	Indústria	Química e Petroquímica	8,4
43	Light	Infraestrutura	Energia Elétrica	8,2
44	Heber	Infraestrutura	Energia Elétrica	8,2
45	Arteris	Infraestrutura	Serviços de Transporte	8,1
46	ArcelorMittal	Indústria	Metalurgia	8
47	Estado do Ceará	Administração Pública	Administração Pública	7,6
48	Estado de Minas Gerais	Administração Pública	Administração Pública	7,6
49	EIG	Infraestrutura	Energia Elétrica	7,6
50	Engie	Infraestrutura	Energia Elétrica	7,5

Fonte: BNDES (2017 p 317-319)⁹

Desloca-se agora um olhar do porquê essa política desenvolvimentista causou tantos danos: Primeiramente, um disposto legal quando não dispõe de uma estrutura de logística adequada, possui riscos inalteráveis, no caso analisado em concreto, dois atos normativos não seguiram uma técnica de análise de impactos, o que gerou consequências ao Estado e o seu endividamento público, consequências a empresas de grande e pequenos negócios, e o desemprego em massa.

Assim, já em uma análise de impactos no mercado financeiro, quando se coloca pequenas e grandes empresas em um mesmo nível, uma delas terá mais força econômica no mercado, no caso da política das campeãs nacionais, com a disputa de grandes setores visando se tornarem cada vez mais fortes, as chances das corporações de médio rendimento econômico falirem, era a mais provável possível.

Além disso, com chances de não subsistirem no mercado, o auxílio pecuniário estratégico do governo aos fortes empresários, fez com que ocorresse mais uma questão negativa para microempresas, isto, porque a política das campeãs nacionais, deixou que

⁹ Tabela retirado da monografia de Rafael Palma Mungiolli: file:///C:/Users/bruna/Downloads/PRTese214657_O%20desenvolvimentismo%20possivel_compl_P_BD.pdf

pequenos setores não tivessem como ter financiamentos ao seu negócio, dado que os bancos privados visam o lucro sobre o empréstimo, e quando há riscos e instabilidades no mercado aos pequenos empreendedores, é quase impossível instituições financeiras cederem o crédito, e por mais que facultassem esse abono, os juros abusivos cada vez mais aumentava frente aos riscos, dessa forma, não compensando aceitar o crédito. Com isso, foi mencionado que apesar da política das campeãs nacionais em tese ter intenções maleáveis ao mercado, a falta de análise de viabilidade prejudicou setores não apenas em financiamentos com bancos privados, para mais, possibilitou uma competição desleal entre pequenos negócios, e ainda como consequência, proporcionou uma alta elevação de desempregos no Brasil, isso porque com menos chances das empresas pequenas crescerem, o seu rendimento mensal também era afetado, dessa forma, gerando uma redução no quadro de funcionários. É importante observar que pequenas empresas são responsáveis por 80% dos empregos no país, o que não foi levado em consideração ao criarem essa política creditícia. A complexidade da política das campeãs nacionais, não se resume apenas nos pontos mencionados ao texto, mas faz entender que com a ausência de uma técnica legislativa e a falta de análise de impactos, gera complicações extremamente abrangentes e situações que nunca se imaginou passar.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, é perceptível que não basta um legislativo célere, com proposições de conteúdos cheios de expectativas, porém, vazios de viabilidade e eficácia. A situação brasileira não pode ficar retida em soluções de problemas pelo mero saber, isso porque em uma sociedade tão abrangente, a técnica legislativa deve calcular os impactos antes da promulgação da norma, não repetindo os erros de políticas passadas. Além disso, a adoção de uma técnica mais elaborada e que contenha a AIL, deve, portanto, compreender problemas enraizados na sociedade, e não impulsionar leis sem observações econômicas, sociais e estruturais.

Por esta razão, inclina-se aos parlamentares a inovação da reestruturação da Lei Complementar N° 95/98, implementando melhorias na produção de atos normativos, cálculos do impacto, e pareceres públicos da intenção legislativa. Legislar às cegas, atualmente, não é a melhor solução, e sim, é a demonstração de um país que resolve seus problemas pela simples impulsão da lei, e por mero entendimento próprio. Essa proposta

de inovar, consideravelmente, leva construir leis mais visionárias, com menos riscos e mais prováveis de vigorar em sociedade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José da Silva. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO 37ª** edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 76, de 28.11.2013 =. =MALHEIROS: EDITORES I I T \ f CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO © José Afonso da Silva

Avaliação de Impacto legislativo: cenário e perspectivas para sua aplicação / Eduardo S. S. Vieira... [et al.]; organizadores Fernando B. Meneguim, Rafael Silveira e Silva. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 123 p.

BASTIAT, Frédéric **A Lei** / Frédéric Bastiat. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

BRASIL. Decreto-Lei, N°4.657 de setembro de 1942. Dispõe sobre: **a Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm

BRASIL. Lei Complementar, N° 95 de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre: **a técnica legislativa adotada no Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm

BRASIL. Lei, N° 13.645 de 04 de abril de 2018. Dispõe sobre: **a instituição do dia nacional do desafio.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13645.htm

BRASIL. Projeto de Lei, N° 582 de 10 de março de 2020. Dispõe sobre: **a amputação das mãos de políticos que cometerem a prática de corrupção.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238611>

BRASIL. Decreto Presidencial, N° 4.448 de 11 de outubro de 2002. Dispõe sobre: **a criação do Estatuto DO BNDES.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm

BRASIL. Lei N° 13.126 de 21 de maio de 2015. Dispõe sobre: **Limitação de crédito ao BNDES.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13126.htm

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil:** Supremo Tribunal Federal. – Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007.

SAFATLE, Claudia. **Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história** / Claudia Safatle, João Borges e Ribamar Oliveira. – 1ª Ed. – São Paulo: Porfolio-Penguin, 2016.

Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos / organizador: Adolfo SACHSIDA. – Brasília: Ipea, 2018. 595 p. il, mapas, fots, color.

FRANCISCO, Calvacanti Pontes de Miranda, **Tratado de direito privado**, 3.ed., Rio de Janeiro, Borsoi, 1970, v.1 e 2.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência da política uma introdução** / Adriano Gianturco. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2018. 21 cm.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 4. Ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

MUNGIOLI, Rafael Palma. **O desenvolvimentismo possível? Política de campeões nacionais e a inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI** / Rafael Palma Mungiolli. – 2019. 139 p.; 31 cm.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151), p. 41. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014