

Brasil Econômico

www.brasileconomico.com.br
mobile.brasileconomico.com.br

QUARTA-FEIRA, 13 DE JANEIRO, 2010 | ANO 2 | Nº 78 | DIRETOR RICARDO GALUPPO | DIRETOR-ADJUNTO DARCIO OLIVEIRA | R\$ 3,00

Marcela Beltrão



Finanças Corretoras definem como avaliar perfil do investidor, diz **Ana Paula Tomé**, da Spinelli. — P32

Cimento Camargo Corrêa vai a Portugal com proposta de fusão de ativos para a Cimpor. — P40

Aquisição Luiz Cezar Fernandes perde compra do Dresdner, mas promete nova ofensiva. — P40

Entulho de um milhão de leis dificulta a vida dos brasileiros

Desde 1997, parlamentares, Planalto e juristas cobram do Congresso revogação de dispositivos inconstitucionais e caducos

O grupo de 21 deputados formado em 2007 para propor a consolidação de 190 mil leis federais não deverá conseguir concluir seus trabalhos este ano, como

previsto. Além da falta de interesse do grande público, a eliminação de milhares de leis obsoletas e anticonstitucionais esbarra na cultura política, que va-

loriza o papel do legislador. Juristas e políticos ouvidos pelo **BRASIL ECONÔMICO** acham difícil o país superar esse problema de raízes históricas. — P4



Presidente da OAB, Cezar Britto, vê contradição no excesso de leis, porque o cidadão é obrigado a conhecer todas.

EDITORIAL

1 milhão de leis comandam a vida nacional

Bastaram algumas canetadas para que os americanos determinassem a sua primeira – e única – Constituição, lavrada em 1787. Já os brasileiros, seguidores da tradição romana, de direito positivo, preferem se estender um pouco mais longamente para determinar suas regras de convivência. Às vezes, muito mais longamente.

Hoje em dia há mais de 1 milhão de leis que comandam a vida de nossos compatriotas. Há regras federais, estaduais, municipais. Há decretos que regem a vida em clubes sociais, que tratam dos veículos, da atuação da empresas. De tudo, enfim. Estudos feitos pela Casa Civil e por magistrados revelam que o número total de leis atualmente em vigor poderia ser reduzido em 99,5%. Ou até mais.

Estudos feitos pela Casa Civil revelam que o número total poderia ser reduzido em 99,5%, ou até mais

Uma quantidade excessiva de normas, além de provocar problemas relativos à burocracia e aborrecimentos de origem variada, pode ser também perigosa. Afinal, o brasileiro pode ser punido ao não cumprir uma lei, mesmo que a desconheça. E qual cidadão comum conhece 1 milhão de leis?

“O cidadão comum fica sujeito a toda uma série de leis que não fazem sentido lógico, que não respeitam seus costumes e os princípios básicos de interação, como a igualdade perante a lei”, afirma Carlos Pio, professor da Universidade de Brasília (UnB), na reportagem que começa à página 4.

Cândido Vaccarezza, líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara, acredita que o excesso de normas pode criar um estado permanente de insegurança jurídica. Para o cientista político Alexandre Barros, nem políticos nem advogados mostram propensão a reduzir o ritmo acelerado para legislar. “O brasileiro gosta de fazer leis, sem conhecer o que já existe e sem se importar se uma regra altera ou limita outra”, diz o ex-ministro da Justiça Paulo Brossard. ■

DESTAQUE LEGISLAÇÃO

LEIA MAIS

Os Legislativos federal, estaduais e municipais não são os únicos a editar leis do país, alerta o jurista Paulo Brossard. Para ele, "brasileiro tem mania de legislar".

Mesmo cercado por centenas de milhares de normas que desconhece, o brasileiro não pode alegar isso em sua defesa. Para a OAB, o fato prova que há leis em demasia.

As crises políticas e as obstruções da oposição não foram suficientes para impedir que milhares de projetos tramitassem nas duas Casas do Congresso Nacional.

Hiperconstitucionalissimamente brasileiro

Mais de um milhão de leis comandam a vida nacional. O entulho legislativo provoca conflitos, burocracia e aborrecimentos

Sílvio Ribas
sribas@brasilconomico.com.br

A recente polêmica gerada pelo pacote de normas previsto no Plano Nacional de Direitos Humanos, do governo federal, é um bom exemplo da instabilidade do sistema legal do país. Em constante reforma, ele está hiperinflacionado, acumulando centenas de milhares de leis obsoletas, desnecessárias e contraditórias. Para resolver o imbróglio, juristas e especialistas do Executivo tentam, desde 1997 junto ao Congresso Nacional, revogar os entulhos legislativos que geram burocracia e conflitos jurídicos. Segundo levantamento da Casa Civil, apenas o cipoal federal soma mais de 190 mil normas legais, sem saber quantas efetivamente estão em vigor. Considerando o estadual e municipal, o brasileiro está sendo regulado por mais de 1 milhão de dispositivos.

No país de leis que "não pegam", a necessidade de enxugar a legislação mobilizou comissões especiais do Supremo Tribunal Federal (STF), da Câmara dos Deputados e do Palácio do Planalto desde a Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Mas todas as iniciativas até agora foram frustradas. "São vários os grupos de interesse contrários à simplificação das leis e ao fim da máquina de produção de normas. O primeiro é o dos políticos, que gostam de mostrar serviço aos eleitores, propondo projetos absurdos sobre tudo. Outro é o dos advogados, que querem vender facilidade no meio dessa complexidade", argumenta o cientista político Alexandre Barros, consultor do Instituto Millenium. Ele lembra que a linguagem prolixa e elitista adota na redação das leis é um complicador a mais.

Para Cândido Vaccarezza (SP), líder do PT na Câmara, o excesso de normas é um dos maiores problemas do Brasil, pois cria um estado permanente de insegurança jurídica. Especializado em consolidação de leis, o deputado tentou repetir no Congresso a experiência bem sucedida na Assembleia Legislativa de São Paulo, mas seu esforço esbarrou no desinteresse da classe política e da própria sociedade. Estudos da Casa Civil e de magistrados indicam que a legislação federal poderia ser resumida para mil dispositivos, 99,5% menor. Alguns juizes chegam a apostar em número ainda menor, em torno de 500 leis.

“

São vários os grupos de interesse contrários à simplificação das leis e ao fim da máquina de produção de normas. O primeiro é o dos políticos. O outro é o dos advogados

Alexandre Barros,
consultor do Instituto Millenium

O cientista político Carlos Pio, da Universidade de Brasília (UnB), explica que o número excessivo de leis no Brasil tem raízes históricas e deve-se à adoção do modelo romano de direito positivo, baseado na criação de normas via decisão política. O outro modelo, o anglo-saxão, funda-se no sistema de direito dos costumes, que se constrói sobre princípios gerais interpretados pelo Judiciário quando provocado. "O brasileiro pode fazer tudo o que o conjunto de legislações não proíbe. Na Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos, por exemplo, o cidadão intui o que é justo e certo pelos chamados princípios valorizados pela sociedade", explica.

Tendência inflacionária

Uma das consequências do modelo legislativo adotado é que governos, partidos e políticos querem escrever legislações para "atestar seus compromissos com certos valores, interesses e compromissos". Com isso o conjunto de leis cresce dentro de uma tendência "inflacionária". "O cidadão comum fica sujeito a toda uma série de leis que não fazem sentido lógico, que não respeitam seus costumes e os princípios básicos de interação, como a igualdade perante a lei", acrescenta o professor. Ele não vê uma saída definitiva para esse problema e reconhece na consolidação de legislações, feita isoladamente, uma das formas de minimizar o atoleiro legal. "Esse é o jeito de reduzir o emaranhado de leis, o que é positivo em si mesmo, mas não diminuiria a interferência irracional do Estado sobre o domínio da vida das pessoas comuns", conclui. ■



Vaccarezza: leis em excesso criam estado permanente de insegurança jurídica no país

Consolidação é desafio ao Congresso

Tendência mundial, consolidar legislações ainda coleciona poucos avanços no Brasil

Criado em 1997 e reinstalado em 2007, o Grupo Especial de Consolidação de Leis da Câmara dos Deputados deverá ter outro amargo desfecho este ano, sem conseguir avançar no seu propósito de enxugar o excesso de lei e retirar os entulhos normativos de legislações ultrapassadas. Com reuniões mensais e algumas audiências públicas, a comissão de 21 deputados titulares não conseguiu despertar a atenção da direção da Casa e do público para o tema considerado estratégico por analistas.

Grupo de deputados tenta cortar pelo menos 1,7 mil leis federais consideradas inconstitucionais ou caducas, mas tema não tem despertado a atenção de colegas e da sociedade

Até meados do ano passado, a comissão era presidida por Cândido Vaccarezza (PT-SP), que passou o comando ao correligionário José Mentor. Após analisar cerca de 190 mil dispositivos jurídicos, a expectativa dos parlamentares envolvidos era propor a extinção de, pelo menos, 1,7 mil leis caducas. Os deputados levantaram toda a legislação federal obsoleta, que está em conflito com a Constituição de 1988 ou que tem redação confusa.

O grupo de consolidação identificou 21 temas para as leis serem reunidas, que vão desde as ambientais e culturais às de trânsito e de radiodifusão. O es-

forço encontrará dificuldades de se viabilizar este ano, afetado pelo calendário eleitoral. "A consolidação não acrescenta nem retira direitos. Ela deixa claro quais são os direitos", ressalta Vaccarezza.

Com milhares de normas obsoletas, que não podem ser aplicadas, inconstitucionais ou que colidem entre si, o funcionamento jurídico no Brasil derrapa. Mas os movimentos de depuração já vêm ocorrendo há mais de um século. Um dos pioneiros foi a revisão do Código Penal de 1890, marcado pelo excesso de leis durante a primeira República (1889-1930), que levou o governo a promover

uma consolidação. A Câmara também já adotou a consolidação para enxugar o Regimento Interno em 1999.

Exemplo paulista

A Assembleia Legislativa de São Paulo em 2005, tendo Vaccarezza à época como presidente da Comissão de Constituição e Justiça, definiu como prioridade a consolidação das leis, removendo o arcabouço legal do estado. Em um ano, foram revogados mais de 13 mil atos legais editados desde 1972. A Comissão consolidou 37 leis em uma só relacionada ao idoso.

Uma equipe de 160 juristas da União começou em 2002 a

avaliar o tema da consolidação de leis federais. E este ano, inspirado na clássica Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), editada por Getúlio Vargas nos anos 1940, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva espera ver aprovado o projeto que tramita na Câmara de Consolidação de Leis Sociais (CLS).

A ideia do governo é reforçar as garantias para políticas de Estado voltadas à proteção social. Ocorre, contudo, que a própria CLT não incorporou ainda uma série de leis que foram aprovadas ou retirou algumas revogadas. Em outras palavras, consolidações existentes também precisam ser revisadas. ■

Falta regulamentar a Constituição de 1988

Passados mais de 20 anos, o Congresso Nacional ainda não conseguiu complementar a Constituição de 1988. Muitos dispositivos já foram regulamentados, como o Código do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, mas ainda falta muita coisa a ser debatida e votada. Cerca de 200 dispositivos constitucionais requerem lei complementar. De tempos em tempos, a Mesa Diretora da Câmara coloca a questão em pauta, que é logo engavetada. Em paralelo, parlamentares defendem a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte de caráter revisor ou apenas para questões específicas, como a reforma das regras eleitorais. A criação de uma comissão especial para avaliar o que precisa ser regulamentado de matéria infraconstitucional também não consegue deslançar. Nos últimos anos, um fenômeno decorrente dessas lacunas na "Constituição Cidadã" está nas iniciativas do Supremo Tribunal Federal (STF) de destrinchar a Lei Maior com decisões sobre casos omissos ou não detalhados em

legislação complementar. Os parlamentares veem nisso uma afronta do Judiciário, que estaria fazendo o papel do Legislador. Apesar disso, a maioria dos membros do Legislativo concorda que são eles próprios responsáveis por essa distorção, ao deixarem de fazer o dever de casa e tocarem a pauta ao sabor dos acontecimentos ou das pressões do Executivo. O papel de legislador também é uma acusação recorrente sobre o Palácio do Planalto, que edita sistematicamente Medidas Provisórias (MPs) relativas a todas as áreas e não às permitidas pela Constituição. Até a criação de estatais e a concessão de status ministerial têm sido editadas por MP. Entre os buracos deixados na Constituição, estão o direito de greve, a previdência complementar do servidor público e a política nacional de saneamento básico. No geral, muitas leis se tornaram meras intenções ou princípios gerais. Há, por exemplo, mais de mil leis penais especiais que atropelam o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei de Execuções Penais. **S.R.**

VIDA REGRADA

Facilidade de criar leis gera obrigações curiosas ainda em vigor, muitas delas ignoradas na prática. Eis os exemplos



CASAMENTO DIPLOMÁTICO

Os números decretos e portarias de presidentes e ministros criam regras perdidas no tempo. Uma delas confere ao ministro das Relações Exteriores o poder de permitir ou não casamentos de diplomatas de carreira com estrangeiros e tratar da forma de reajuste dos seus salários no exterior



DISCRIMINAÇÃO OFICIAL

O decreto-lei nº 4.247, de 1921 e ainda em vigor, proíbe o visitante estrangeiro multado com mais de 60 anos de idade a entrar no país. Desumana e antidiplomática, a norma discriminatória para regular a entrada de imigrantes perdeu o sentido e não é cumprida na prática



ALERTA NO ELEVADOR

Na porta de elevadores de várias cidades do Brasil está estampada uma placa, resultado de lei votada por vereadores e na qual consta a recomendação: "Antes de entrar no elevador, verifique se o mesmo encontra-se parado no andar. No Distrito Federal, uma placa em estacionamentos proíbe o "uso de som automotivo em alto volume"



PRIMEIROS SOCORROS

Em 1999, o Senado precisou aprovar um projeto de lei para acabar com a obrigatoriedade de um kit de primeiros socorros nos veículos que circulavam no país. A proposta revogou o famigerado artigo 112 do Código de Trânsito Brasileiro, que favoreceu a produção de milhões de kits considerados ineficazes



APELO EMOCIONAL

Motivadas pelo noticiário, algumas leis recentemente aprovadas pelo Congresso atenderam apenas ao apelo emocional, dando uma resposta ao público. A tipificação do trote universitário como crime e a permissão para que o cidadão e sobretudo o pai ou mãe adotivo são exemplos de leis consideradas desnecessárias

Fontes: Congresso Nacional e especialistas

DESTAQUE LEGISLAÇÃO

“Brasileiro tem mania de legislar”

Para o jurista Paulo Brossard, há normas demais, muito variadas e abusivas

Sílvio Ribas
sribas@brasileconomico.com.br

O Brasil é um dos campeões mundiais em número de leis não devido à complexidade de sua sociedade, mas graças à ansiedade dos órgãos públicos em estabelecer, revisar e ampliar regras. Com esse diagnóstico, Paulo Brossard – ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e ex-ministro da Justiça no governo Sarney – se queixa da instabilidade da legislação brasileira. “Além da quantidade de leis existentes já ser muito grande, editam-se normas as mais variadas e abusivas. E pior: vindo de setores diferentes do Estado”, protesta. A solução para que a “tendência enraizada” não prospere é “cumprir as leis existentes”.

Assim como há potenciais conflitos de normas fixadas pelo Poder Legislativo nos níveis federal, estadual e municipal, o jurista gaúcho lembra que outros tantos embates ocorrem entre órgãos com poder de legislar. “Enquanto um tabelião confere a um papel de cartório o valor de documento, o departamento de trânsito diz o contrário é só reconhece como legítimo o seu comprovante do automóvel”, ilustra. Os problemas se multiplicam nos códigos civil e penal, que carregam leis ultrapassadas e esbarram em regras de outras legislações. “O brasileiro gosta de fazer leis, sem conhecer o que já existe e sem se importar se uma regra altera ou limita outra”, provoca.

Segundo o agora advogado Brossard, basta lembrar que ainda está em vigor alguma das disposições do Código Comercial de 1850. “Certas matérias têm sido regulamentadas, no decorrer do tempo, tanto por leis quanto por decretos e até por simples portarias de ministério. Mas muita coisa podia ter continuado da forma original, sendo apenas atualizada para evitar confusão”, diz. Os vícios dos legisladores brasileiros, resultado da origem latina do sistema jurídico, atropelam o chamado princípio legal de determinada norma. Por outro lado, leis novas apenas repetem o mesmo conteúdo de leis anteriores, quando o legislador deveria apenas retirar incompatibilidades. Desde o Estatuto da Criança e

Após a promulgação da Constituição de 1988, uma série de novos compêndios legais foi criada

Adolescente, o país ainda assiste a uma série de novos compêndios legais do gênero, como o do Idoso e da Igualdade Racial. “A Constituição tratou em detalhes de todos temas sociais, que dependem de legislação complementar”, recorda.

Mudanças desnecessárias

O ex-ministro gosta de citar o caso da avalanche de leis municipais gerada após a promulgação da Constituição de 1988. A já super extensa legislação constitucional do país estabeleceu que cada unidade da Federação fixasse sua constituição e que as cidades votassem suas leis orgânicas. Até então, o Rio Grande do Sul era o pioneiro, com legislações locais próprias. “Nas Constituições de 1934, 1946 e 1967, tivemos de refazer as leis municipais gaúchas, todas praticamente idênticas entre si”, revela. Outro problema sublinhado por Paulo Brossard é o da tendência de “criminalização de tudo”. “Qualquer irregularidade ambiental agora vira crime”, reclama. Por fim, Brossard não acredita em redução do estoque de leis, mas vê com bons olhos as iniciativas do Congresso em buscar atualização dos códigos civil (1916) e penal (1940). “A qualidade da lei deve expressar a capacidade humana”, finaliza. ■



Brossard: tendência à criminalização pode ser um grande obstáculo

“

Além do esforço para consolidar a legislação, não podemos perder de vista a necessidade de tornar seu conteúdo compreensível

César Britto,
presidente da OAB

TRABALHO NO CONGRESSO

● Em 2009, o plenário da Câmara aprovou no total 105 projetos. Desses, 45 foram propostos por parlamentares e 42 pelo Poder Executivo.

● O Poder Judiciário colaborou com 16 propostas. O Ministério Público enviou dois projetos aos parlamentares.

● O Senado analisou 2,6 mil matérias e aprovou 2,16 mil delas.

● Também foram revistos 1.083 vetos presidenciais a projetos de decreto legislativo.

Ignorar lei é armadilha

Presidente da OAB adverte que excesso de normas deixa o brasileiro confuso e o distancia ainda mais da Justiça

O pacote é avantajado: há a Constituição, os códigos civil e penal, normas municipais, estaduais e do trânsito, convenções de condomínio e de clube social. O brasileiro está regulado por milhares de artigos que desconhecemos. O resultado disso, na avaliação do presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), César Britto, é uma grave contradição, pois o princípio básico do direito brasileiro diz que o cidadão não pode alegar desconhecimento da lei para se eximir de responsabilidade. “Além do esforço para consolidar a legislação, não podemos perder de vista a necessidade de tornar seu conteúdo compreensível”, diz.

Britto lamenta que o Legislativo esteja mais preocupado com a quantidade do que com a qualidade das leis, ampliando distorções proporcionadas pela cultura jurídica de origem latina. “A tradicional legislação brasileira é a da lei escrita, que se sobrepõe até aos nossos próprios costumes”, ressalta. A excessiva normatização nos três níveis de governo não é, a seu ver, um problema apenas do sistema legal, mas do estilo de legislar. “A necessidade de disciplinar sobre locais próprios para fumar e estacionar, por exemplo, é apenas um exemplo do processo em que leis novas vão aderindo a regulamentações anteriores”, acrescenta, lembrando que a OAB já apoiou movimentos no Congresso em favor da consolidação de leis. E que boa parte da morosidade da Justiça e dos conflitos jurídicos deve-se ao amontoado de textos legais.

Abusos

Ele receia, por exemplo, que situações motivadas pela mídia ou no calor da emoção, como as tragédias provocadas pelos recentes

A excessiva normatização nos três níveis de governo não é um problema apenas do sistema legal, mas do estilo de legislar

temporais, inspirem mais edição de leis de ocupação do solo do que ações concretas do poder público. “Temos um campo jurídico instável, que pretende legislar sobre tudo sem se preocupar com as consequências, a ponto de criar entraves curiosos enquanto deixa existirem normas que não coadunam com os tempos modernos”, afirma. Para Britto, a competição eleitoral de parlamentares é a principal razão para os abusos legislativos, que vão além da função ordenadora das leis. “Eles querem ganhar o jogo de quem apresenta mais projetos”, diz.

O cientista político Alexandre Barros, do Instituto Millenium, concorda com a tese de que o excesso de leis no Brasil é fruto do apetite do legislador em colocar no papel normas. “Não existe lei neutra. Em nosso sistema político, no qual diversos grupos da sociedade brigam para que seus interesses prevaleçam, inclusive o próprio Estado, como arrecadador de impostos, a burocracia é uma ameaça constante”, resume. **S.R.**

Máquina de votar normas

Apesar das obstruções da oposição, dos dois longos recessos, das crises políticas internas motivadas por escândalos e da pauta de votações concentrada em dois dias da semana, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal aprovaram número expressivo de leis em 2009. Boa parte das votações foi conduzida de forma sumária pelas lideranças partidárias e um número ainda mais assombroso de projetos se juntou às dezenas de milhares prontos para serem votados. Alguns estão parados há mais de dez anos. Segundo balanço

da Mesa Diretora da Câmara, pela primeira vez, desde 2001, o plenário aprovou mais projetos de iniciativa dos parlamentares (45) do que proposições do Executivo (42). Outras 16 propostas vieram do Judiciário e duas no Ministério Público. Ao total de 105 matérias aprovadas, somam-se ainda 124 projetos de decreto legislativo, que tratam, na maioria, de acordos internacionais. O desempenho deve-se, basicamente, à mudança no rito para a tramitação de medidas provisórias (MPs), que passaram a trancar a pauta apenas das sessões ordinárias

e não mais das extraordinárias. Foram 51 MPs em 2008 e 26 no ano passado. No Senado, o número de matérias analisadas em 2009 chegou ao surpreendente número de 2,6 mil (1,34 mil em 2008), das quais 2,16 mil aprovadas. Apesar disso, falta reduzir os estoques de milhares de vetos presidenciais que há anos se acumulam. Foram apreciados 1.038 vetos presidenciais a projetos de decreto legislativo e 54 projetos de lei do Executivo, além de outros 1,1 mil programas enviados às sessões conjuntas do Congresso Nacional. **S.R.**