

CONSTITUIÇÃO NO PAÍS DA  
EPIDEMIA DAS NORMAS

CONSTITUIÇÃO NO PAÍS DA  
EPIDEMIA DAS NORMAS

RUY BARBOSA NOGUEIRA

Professor Catedrático da Faculdade de  
Direito e Presidente do IBDT - USP.

A MESA SEMANAL DE DEBATES DO Instituto Brasileiro de Direito Tributário da Universidade de São Paulo alcança sua quingentésima (500a.) reunião de estudos.

Elas continuarão a ser realizadas às 5as. feiras na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, cada uma sempre com a duração de duas horas matinais (das 8 às 10h).

Os estudos escritos e selecionados como de interesse geral vêm sendo publicados em volumes da coletânea DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL. Estes volumes são remetidos aos Associados do Brasil e do exterior, como também distribuídos às livrarias.

Esta Mesa é um simpósio permanen-

te, idealizado para estudar em equipe a evolução científica da tributarística dentro do universo, da unidade e da estabilidade dos princípios fundamentais do direito e, sobretudo dentro do Direito Tributário Comparado acompanhar, com espírito crítico-valorativo, as inovações da doutrina, da legislação e da jurisprudência brasileiras.

Observe-se bem que para esta atividade a Mesa reúne voluntariamente, dentro da tradicional Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo os mais qualificados, estudiosos e experientes tributaristas, pois são professores de várias universidades, magistrados, procuradores fiscais, altos funcionários das fazendas públicas, causídicos especializados, advogados de empresa e assessores ou orientadores tributários, com a presença dos mestrandos e doutorandos da área de Direito Tributário Comparado do Curso de Pós-graduação.

Estranhamente, mais difícil do que estudar os princípios fundamentais e estáveis dos sistemas tributários dos demais países cultos, tem sido acompanhar a velocidade das inovações, marchas e contra-marchas da legislação interna do Brasil. Eis uma triste constatação dos estudiosos desta Mesa que, já durante mil horas não conseguem tempo cronológico para o estudo, meditação e conhecimento sistematizado da legislação de seu próprio País!

O que vem acontecendo com as legislações federal, estaduais e municipais do Brasil ?

Os Governos desta continental Federação cada vez mais pensam que governar consiste apenas e tão sô expedir, todos os dias, senão todas as horas, NORMAS de toda e qualquer hierarquia, até com efeitos retroativos, de tal sorte que não podem os estudiosos, e menos ainda os obrigados, ter tempo material para conhecer seus termos e muito menos compreender seus conteúdos.

Pior ainda do que esse massacre do tempo do relógio, vem sendo a destruição da hierarquia vertical das Leis. Perante tal desestruturadora não sô ficam perplexos os intérpretes, mas sobretudo as próprias autoridades, tanto as autoras como as incumbidas da fiscalização e da aplicação dessas NORMAS excessivas, conflitantes ou incongruentes.

Ninguém pode mais saber, dentro da legislação interna, quais as normas vigentes, válidas ou eficazes porque elas, intrínseca e extrinsecamente, se atropelam.

Quando o genial Mestre europeu Tullio Ascarelli aportou ao Brasil com sua bagagem de cultura e experiência e começou o estudo da le-

gislação brasileira, não posso me esquecer quanto, dentro de nosso escritório comum se espantava com o jorro de NORMAS e nos dizia que nunca vira um País substituir tanto a função de governar pela de "decretar", como se a NORMA tivesse a virtude miraculosa de, por si sô, resolver tudo.

Na verdade, o que mais vem impedindo o desenvolvimento do Brasil é a exacerbação de atribuições "legiferantes" a centenas de órgãos de toda e qualquer hierarquia, enquanto os Poderes Legislativos se omitem ou, pior ainda, vão delegando competências ou placitando inconstitucionalidades e ilegalidades.

Quer o leitor comprovação experimental de que esses jorros e instabilidade são uma das causas mais deletérias e impeditivas do ensino, do progresso científico e sobretudo da produtividade da Nação? Uma comprovação paciente, reiteradamente captada dentro do tempo calendário e do melhor do tempo intencional que é o dedicado ao desenvolvimento do conhecer - do estudo e do aprendizado?

Se achar que mil dessas horas são suficientes para comprovar este sentir e sofrer de todos os brasileiros que tentam produzir, aqui estão, como se diz no direito anglo-saxão, as EVIDÊNCIAS ou certezas manifestas:



As quinhentas reuniões semanais desses estudos voluntários já consumiram a maior parte dessas mil horas para tomar conhecimento de milhares de NORMAS de toda espécie, tão efêmeras que, antes de seu estudo e compreensão já estão modificadas, contraditadas ou atropeladamente revogadas.

A compulsão do tempo é tal, que a Mesa se vê sempre na contingência de ler e debater com os textos provisórios da imprensa diária. Ao aguardar as publicações nos diários oficiais para poder, com segurança, apreciar sua forma e conteúdo perante o contexto legal, a imprensa já noticia republicações retificativas e/ou novas normas e alterações.

Assim, antes de os próprios obrigados diretos terem tomado conhecimento oficial de tais normas, elas já estão modificadas ou abaladas em suas futuras eficácias.

Se nem os especialistas, intérpretes, assessores ou aplicadores conseguem tomar conhecimento e alcançar o sentido e conteúdo de tão velozes quanto efêmeras normas, que se sucedem como as quedas das cataratas, qual será a situação dos diretamente obrigados e submetidos a penalidades ?

Ninguém pode ser obrigado ao impossível e esta avalanche não pode ser conceituada como "legislação" cumprível ou executável.

Dentre as características fundamentais da LEI ou NORMA como proposição jurídica, estão a simplicidade, a praticabilidade e a estabilidade.

Como acentua o grande Mestre Georges Ripert, "é necessário que o legislador dê o bom exemplo". "Que a simplicidade e a estabilidade das leis fiscais introduzam uma ordem que, finalmente, se imponha ao respeito de todos. Se a regra fiscal revestir todos os caracteres da lei, terá direito ao apoio que a Moral traz à organização social".

Entretanto, tal situação advinda das várias ditaduras continua se agravando todos os dias em nosso País. Ao invés de ser freado ou estancado esse jorro, ele não só vem sendo acelerado, mas ainda multiplicadas as espécies de normas que agora já são Constituição, emenda constitucional, lei complementar, lei delegada, decreto legislativo, decreto-lei, decreto, portaria, circular, ordem de serviço, ato normativo, parecer-normativo, ato declaratório-normativo, instrução-normativa, telegrama, telex, etc., como geometricamente multiplicado o número de órgãos e de funcionários emissores desses atos.

Agravando ainda essa já caótica situação, o Governo vem fabricando os chamados "pacotes" de decretos-leis para que os legisladores não disponham de tempo para estudá-los conscientemente e por simples decorrência de tempo escasso se considerem aprovados. Para os obrigados e sujeitos a penalidades dentro desse descomunal atoleiro, mais do que a imoralidade a que se refere Ripert, constitui irrisão, senão TORTURA.

Quase ninguém tem mais coragem de contestar tantas normas ou lutar pelo seu direito que também é o da sociedade. Primeiro porque não chega a tomar ciência e muito menos consciência de seus direitos, dentro dessa mutabilidade; segundo porque os órgãos administrativos e o poder judiciário já estão abarrotados e a demora do processo, as despesas e o desperdício de tempo se tornam crucificantes. Enfim porque essa instabilidade legislativa é muitas vezes retroativa ou de contra-marcha, retirando dos lesados tanto a confiança como a possibilidade de êxito, especialmente do ponto de vista econômico ou financeiro, porque a maioria das vitórias se transforma na de Pirro.

Ao invés de lealmente constatarem e reconhecerem esse quadro, muitos dos autores ou defensores de tais NORMAS se aproveitam para proclamar que tais atos não seriam ilegítimos ou ile-



gais, porque poucos reclamaram ou contra eles se de-  
fenderam ! Eis mais uma irrisão.

Diante de tal situação sã resta, sociologicamente ao povo-contribuinte, a repulsa coletiva e unânime que vem expressando nos apodos de "pacotes" e cada vez mais contundentes com os de "entulhos" e finalmente "embrulhos" para significar que, ao invés de legislações, passamos a ter nes- ses conteúdos "imbroglhos", em cuja aparência for- mal de normas os lesados vão sendo inapelavelmente "embrulhados".

As irrisões não param aí.

Logo que são expedidos os tais pa- cotes elaborados "intra-muros" e lançados de sur- presa, antes que possam ser lidos, seus prôprios autores que dispoem ainda das republicações com i- novações e novas alterações, antevendo as impossi- bilidades ou impraticabilidades por parte dos obri- gados (pessoas fílicas ou jurílicas) ameaçam a to- dos os cidadãos-contribuintes, em entrevistas públi- cas, soltar nessa arena o Leão do Imposto de renda, rever ou cortar créditos e lavrar autos de infra- ção.

Em que País estamos ? O que somos cada um e todos como jurisdicionados e submetidos a esta "legiferação" do Brasil ?

Quando o Pequeno Príncipe questionou o Rei absoluto do planetóide 325 se ele teria competência para reduzir o tempo necessário ao pôr do sol, e observou que o monarca capciosamente consultava o calendário; evolou-se daquela jurisdição, não aceitando ministério nem embaixada, onde o TEMPO seria encurtado por engodo.

Tércio Sampaio Ferraz Jr. em artigo publicado na Folha de São Paulo de 12.8.86, pág. 3, sob o título "A DRA. ALICE NO PAÍS DA LEI, ORA A LEI", com seu domínio tópico da concreção jurídica demonstra, filosófica, científica e artisticamente que estamos vivendo ou convivendo, dentro do "país da lei, ora a lei", num eterno PESADELO.

O Estado de São Paulo de 19.8.86, à pág.3, também denuncia aos brasileiros, com a responsabilidade, peso e relevância de seus editoriais e capacidade crítico-valorativa de seu autor, sob o título "SINAL DE ALERTA!", essa solerte desestabilização jurídica que, cada vez mais está destruindo a legislação do Brasil, a hierarquia vertical das leis e a divisão e independência dos poderes.

As Leis e demais atos normativos não são, nem podem ser, panacéia e muito menos joradas ou modificadas a jato.

Ao invés de termos legislação co

mo um sistema orgânico ou harmônico de normas simples, transparentes e cumpríveis ou executáveis, estamos dentro de uma verdadeira parafernália.

Antes de exigir o impossível ou impraticável, os governos federal, estaduais e municipais precisam se convencer de que esta desenfreada mania de expedir, incessante e velozmente, atos normativos de toda espécie, não é só causa de todo esse sufoco, mas está destruindo a ordem e acarretando a estagnação do progresso deste País continental.

Nem agora, nem nunca, adiantará a Constituição da República estatuir princípios básicos da orgânica deste Estado dos direitos humanos, de que "todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido", "dos direitos e garantias individuais", "da ordem econômica e social" dentro da qual proclama assegurar a "liberdade de iniciativa", a "valorização do trabalho como condição da dignidade humana" e tantos outros, se os governantes e funcionários, por meio do jato e mutabilidade de normas de toda espécie continuarem a não dar tempo aos jurisdicionados, para entenderem e poderem cumprir normas autênticas e estáveis.

As Leis e atos normativos não podem ser feitos de afogadilho, intra-muros e exclusivamente por leigos da Ciência e da Técnica do Direito.



Em face da estrutura pentadimensional do Direito (FATO-NORMA-VALOR-ESPAÇO-TEMPO), evidentemente todos devem colaborar nas informações e esclarecimentos das relações fáticas (dados), mas a elaboração da NORMA como a VALORAÇÃO jurídica prévia ou posterior, são atribuições, deveres e encargos dos jurisperitos ou juristas que, para isso, passam suas vidas estudando a Ciência do Direito e se habilitando na Técnica Jurídica. Daqueles que além de terem conquistado títulos, tenham comprovado sua idoneidade e saber no exercício dessa profissão regulamentada.

Por mais inteligente que possa ser alguém, se não aprendeu a dirigir aviões, será um inconsciente ou louco se, não tendo essa integral "habilitação", levantar aeronaves. Fatalmente conduzirá seus passageiros ao desastre.

A Lei ou norma é ato da maior responsabilidade de quem a elabora e da mais ampla ou geral consequência para a sociedade. Como já acentuara Santo Tomás de Aquino na Suma, Volume das Leis, o legislador julga em geral e para o futuro; enquanto o juiz julga cada caso e para o presente.

Se para ter competência específica para julgar cada caso particular e presente, são exigidos todos os requisitos formais e habilitação jurídica do juiz-togado, como se pode, no Brasil,



virem sendo postos à margem os Poderes Legislativos, os jurisperitos e sem o seu concurso serem expedidas tantas, injurídicas e contraditórias NORMAS elaboradas por curiosos ou leigos, apenas porque estejam estes investidos de poderes executivos ou administrativos ?

Não estamos contestando esse estado de coisas sem fundamento, sem vivência ou sem longa e persistente experimentação. Há muitos anos vimos acompanhando essa orgia "decretativa" e a apreciando na prática, como cidadão, advogado, julgador, assessor jurídico, professor de direito, secretário de Estado de negócios jurídicos e, muito especialmente, nestas mil horas, na Mesa de Debates, ao lado de tantos qualificados e habilitados cidadãos. Tais desenfreadas "decretações" e modificações, não são por si sô desperdícios, mas uma moléstia que vem impedindo o trabalho produtivo de toda a coletividade do Brasil. Esta tem ficado em suspense, na expectativa de modificações do que acabou de ser inovado ou modificado e que não teve tempo sequer de ler, tomar conhecimento e muito menos saber ou compreender para poder cumprir.

Nunca neste nosso País os governos tiveram sequer a preocupação de fazer um levantamento para apurar os danos e prejuízos que cada alteração errônea - falso experimento em cobaias - acarreta para os obrigados e para a Nação. O que

mais falta é a participação da sociedade, por seus representantes legais, nas sedes decisórias do poder, para a maior prudência no exercício deste.

Desenvolvimento pressupõe planejamento, praticabilidade e estabilidade. Norma de conduta social, seja Constituição ou o mais inferior dos atos normatizantes, são comandos para alcançar objetivos previamente valorados, julgados e autorizados, isto é, conclusivamente atingirem os fins necessários e suficientes. São atos sérios, de muita responsabilidade por suas consequências sociais. Não podem ser elaborados e emitidos por quaisquer órgãos ou autoridades. Exigem não só habilitação prévia ou comprovada capacidade científico-técnico-legislativa ínsita na competência formal e privativa dos Parlamentos. Até o decreto autêntico, de competência monocrática do Presidente da República tem a natureza de ato declaratório da lei e sua normatividade é apenas secundária ou de regulamentação do conteúdo e polaridade normativos da lei, tanto assim que a Constituição Federal estatui e delimita o alcance do decreto, nestes termos:

Art.81 Compete privativamente ao Presidente da República:

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, EXPEDIR decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

Portanto, a estatuição de NORMAS criando, alterando ou extinguindo direitos e obrigações é função tópica e privativa dos Poderes Legislativos. Não dos Poderes Executivos e muito menos dos multifários órgãos administrativos que, sem competência e sem efetiva responsabilização vêm, todos os dias e todas as horas expedindo, com usurpação de poderes legislativos, tantos e tão pretensos atos de criação, modificação ou extinção de direitos e obrigações, cujos órgãos ou funcionários chegam a qualificá-los, nominativamente, de "normativos", neles incluindo até sanções !

Se para impôr o cumprimento de obrigações são ilegítimos a violência, a força bruta ou o excesso de poder, são ridículas as ameaças destes dentro do Estado de direito. Tanto mais o serão quanto coatores de atos ilegais, expedidos a jatos intermitentes e supressivos do tempo.

Todos esses "legiferadores" até hoje não tomaram "ciência" e muito menos "consciência" do que se encontra estatuido "ERGA OMNES" na Constituição da República:

Art.153 ...

§ 2º Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de LEI.

Se essa desobediência ou vício



constitucional, como verdadeira MANIA ou MOLESTIA CONTAGIOSA inoculada pelas ditaduras e disseminada na expressão "lei, ora a lei" não for extirpada, nem mesmo adiantará a tão ansiosamente esperada Nova Constituição.

Os brasileiros continuarão sob o jugo dos autores desse cataclismo de "normas" velozes, efêmeras ou diabólicas que, no espaço do Brasil, vem suprimindo o tempo cronológico e o tempo intencional que Deus deu ao ser humano para que este, dotado de inteligência, também os previsse nas leis humanas, como estão ínsitos nas Leis de Deus.

A supressão do tempo calendário e do tempo de reflexão, das Leis do Brasil, não pode haver dúvida, são artimanhas do demônio mais danosas do que as contratadas com o Fausto de Goethe. A Fausto dava mais tempo de vida para tentar tirar-lhe o tempo intencional ou de reflexão e levá-lo para o inferno, o que não conseguiu (vide págs.529/541 do vol.3, DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL). Ao passo que das Leis e Normas do Brasil vem suprimindo ambos e infernizando, aqui mesmo, a vida de todos os brasileiros. Neste PESADELO sō está faltando reaparecer Mefistôfeles para concluir a danação do povo brasileiro: "Constituição, ora a Constituição - não acredite nisso, ela é obra de fê, de ordem, de solidariedade, de direito, de justiça e demais coisas incutidas por Deus na humanidade. Siga o meu



lema que é o caos".

Se esses diabólicos ou cancerosos vícios não forem extirpados, nunca viremos a ter, em nosso País, autêntica, estável, respeitável, cumprível ou executável LEGISLAÇÃO, fiel à Constituição.

Se antes de ser substituída a vigente Constituição, arauto do Poder Executivo se permitiu apodá-la "moribunda"; será que os futuros constituintes não perceberão que a viabilidade e supremacia da nascitura está precisamente em ser imnizada contra essa epidemia, essa alucinante mania "legiferante" do Poder Executivo e dos seus multiformes órgãos administrativos ?

Ninguém pode mais duvidar, em nosso País, de que, fora os "golpes de Estado" e até como uma das causas destes, foram e continuam a ser os indigitados, atípicos e inumeráveis "atos normativos" inoculados, sorrateira e diariamente na ordem jurídica do Brasil, as principais causas eutanásicas da ineficiência e da morte das Constituições.

Oxalá a estrutura da NOVA CONSTITUIÇÃO, como a dos autênticos Estados democráticos de direito consiga essa tranquilidade, para a ordem e progresso do Brasil.