

A segurança jurídica no Brasil

Cid Heraclito de Queiroz

Advogado; ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional – 1979/1991;

Consultor Jurídico da CNC

Sumário

I – A introdução

II – A segurança jurídica na Constituição

- a) os direitos e garantias fundamentais;
- b) a inviolabilidade da intimidade, da vida privada e da correspondência, das comunicações telegráficas e telefônicas e, ainda, a inviolabilidade de dados;
- c) os direitos dos contribuintes protegidos pelas limitações ao poder de tributar;

- d) os direitos sociais como instrumento de redução das desigualdades;
- e) os direitos sociais inerentes à Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social).

III – A Lei de Responsabilidade Fiscal

IV – A estrutura gigantesca da Administração Pública federal

V – A estabilidade da moeda nacional e a solidez das instituições financeiras, securitárias e de previdência privada

VI – A previsibilidade, presteza e eficácia das decisões do Judiciário

VII – A atuação do Poder Legislativo

VIII – O Sistema Tributário Nacional, a burocracia fiscal e as ações do Fisco

IX – As Conclusões

A Introdução

A expressão **Segurança Jurídica** pode ser entendida como o conjunto de normas constitucionais e legais e de ações dos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, que proporcionem, aos cidadãos residentes, às empresas e entidades sediadas no País, aos investidores nacionais e estrangeiros e às entidades financiadoras nacionais, estrangeiras e internacionais uma situação de confiança, estabilidade e tranquilidade, um ambiente de paz e harmonia social, livre de perigos, riscos e surpresas.

Segurança jurídica no Brasil é um tema amplo. Não cabe – é claro – tratar, neste texto, da segurança externa do País, nem da segurança pública, muito embora interessem aos cidadãos, às empresas e aos investidores.

Em tese, a **segurança jurídica** no Brasil é assegurada, basicamente, pelos **preceitos da Constituição**, em especial a longa e excelente enumeração dos **direitos e garantias fundamentais**, como os direitos à igualdade, à livre manifestação do pensamento, à liberdade de crença religiosa ou convicção filosófica ou política, a inviolabilidade do lar, a liberdade de locomoção, de reunião e de associação, o direito de propriedade, o direito à ampla defesa no processo administrativo ou judicial.

Merecem destaque, pela maior pertinência com a **segurança jurídica**:

- a) o direito à **inviolabilidade** da intimidade, da vida privada, da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas e, ainda, a inviolabilidade de dados;
- b) os **direitos dos contribuintes** protegidos pelas limitações ao poder de tributar;

c) os **direitos sociais**, como instrumento de redução das desigualdades;

d) os direitos sociais inerentes à **Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social)**.

A **segurança jurídica**, no Brasil, é, ainda, função:

1^o) da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, instrumento eficaz para a gestão financeira e patrimonial das entidades públicas, o controle das contas públicas e a transparência na gestão fiscal;

2^o) da estabilidade da **moeda nacional** e da solidez ou, na expressão legal, a liquidez e solvência das **instituições financeiras, securitárias e de previdência privada** e da ação controladora do Banco Central do Brasil (BACEN), da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS);

3^o) da **previsibilidade, presteza e eficácia das decisões do Poder Judiciário**, com o respeito aos direitos adquiridos, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada e a estabilidade da Jurisprudência;

4^o) da **atuação do Poder Legislativo**, que não só legisle sob inspiração e com respeito à Constituição, como também negue aprovação a precipitadas reformas de códigos, leis tributárias e trabalhistas, atentatórias aos direitos constitucionais ou que violem princípios éticos e morais que compõem a cultura nacional;

5^o) do **Sistema Tributário**, da burocracia fiscal e das ações do Fisco.

II

A segurança jurídica na constituição

a) Os direitos e garantias fundamentais

A Constituição de 1988 trata, com adequação, dos **direitos e garantias fundamentais**, enumerando, no art. 5^o, os **direitos e deveres individuais e coletivos** e, nos arts. 6^o e 7^o, dos **direitos sociais**.

O respeito pleno e eficaz a tais direitos é função, evidentemente, da atuação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Merece destaque, neste passo, a garantia à **inviolabilidade** da intimidade, da vida privada, da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas e, ainda, a **inviolabilidade de dados**, especialmente os de **natureza patrimonial** (declarações de bens), **fiscal** (declaração de rendimentos) e **bancária** (contas-correntes e aplicações financeiras).

Cabe menção aos relevantes **direitos dos contribuintes protegidos pelas limitações ao poder de tributar**, especialmente quanto à **carga tributária**, à graduação dos impostos segundo a **capacidade econômica dos contribuintes**, à vedação à utilização do tributo com efeito de **confisco**, à **previsibilidade da tributação**, ao exercício do **direito de defesa**, ao **devido processo legal** e à **simplificação e desburocratização** das obrigações fiscais principais e acessórias.

Ainda no plano dos direitos constitucionais, devem ser mencionados os **direitos sociais em geral** em face da insuficiência das ações do Executivo, para a redução das desigualdades, bem assim os **direitos sociais inerentes à Ordem Social (Título VIII da Constituição)**,

abrangendo (as ações relativas à **Seguridade Social** (Saúde, Previdência Social e Assistência Social), à **Educação e ao Desporto**, em face da insuficiência das ações do Executivo, umas e outras repercutindo na **segurança jurídica** dos cidadãos e das empresas.

b) **A inviolabilidade da intimidade e da vida privada, da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas pessoais ou empresariais, e, ainda, a inviolabilidade de dados**

A Magna Carta imposta pelos barões ingleses, em junho de 1215, ao Rei John Lackland (João-sem-Terra), após a confrontação nos prados de Runnymede, foi a origem mais remota das salvaguardas à liberdade dos cidadãos: **nenhum homem livre** será detido ou sujeito a prisão, ou privado dos bens, ou **colocado fora da lei**, ou exilado, ou **de qualquer modo molestado**, e nós não procederemos, nem mandaremos proceder contra ele, senão mediante um julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país” (item 39).

Nesse memorável estatuto político, confluíram não só a essência do direito fundamental à **liberdade**, como também os princípios, a ela inerentes, da **legalidade** (ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei) e do **devido processo legal**.

Nos Estados Unidos da América, após a Declaração da Independência e a promulgação da Constituição de 1787, as 10 primeiras emendas, conhecidas como o *Bill of Rights*, de 1791, vieram assegurar a proteção aos direitos fundamentais, entre eles a liberdade da palavra (Emenda I), a inviolabilidade das pessoas, casas, documentos e haveres contra a busca e apreensão arbitrárias (Emenda IV) e o *due process of law* (Emenda V).

Na França, a Assembleia Nacional, antes mesmo de promulgar a Constituição, editou, em 1789, sob a inspiração de Rousseau, a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, que inclui a liberdade entre os “direitos naturais e imprescritíveis do homem”, ao lado da propriedade, da segurança e da resistência à opressão. “Os homens nascem livres e são livres e iguais em direitos”, proclama o art. 1º. “A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem”, acrescenta o art. 4º. “Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente”, completa o art. 11.

“Os testemunhos da época e os historiadores – destaca Norberto Bobbio – estão de acordo em considerar que esse ato representou um daqueles momentos decisivos, pelo menos simbolicamente, que assinalaram o fim de uma época e o início de outra e, portanto, indicam uma virada na história do gênero humano” (*A Era dos Direitos*, trad. de Carlos Nelson Coutinho, Ed. Campos, Rio, 1992, p. 85).

Dessas fontes memoráveis, difundiram-se, pelo mundo afora, os ideais de efetiva proteção aos direitos naturais e fundamentais e outros, próprios à natureza do homem, e, assim, os textos constitucionais passaram a conter, como parte essencial, a declaração dos direitos dos cidadãos.

“O Poder Constituinte – preleciona Seabra Fagundes – manifestação mais alta da vontade coletiva, cria o Estado (ou o reconstrói), através da Constituição, lei básica em que lhe determina a estrutura geral, institui a autoridade, delimitando os direitos fundamentais do indivíduo” (*Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, Ed. Rev. Forense, Rio, 3ª ed., 1957, p. 15).

Com a reiteração dos abusos contra os indivíduos, a opressão das tiranias e das ditaduras – de que foram trágicos exemplos as barba-

ridades cometidas pelo nazismo – e, ainda, dado o extraordinário avanço tecnológico, criando meios de violação da intimidade dos cidadãos, as Constituições mais modernas passaram a incorporar declarações mais precisas sobre os necessários desdobramentos dos direitos fundamentais.

Enquanto isso, nos Estados Unidos, a Suprema Corte segue extraindo da notável Carta de 1787 o seu “significado atual” – para usar-se a expressão de Corwin –, mesmo porque “a Constituição – conforme Carlos Maximiliano – aplica-se aos casos modernos, não previstos pelos que a elaboraram” (*Hermenêutica e aplicação do Direito*, Liv. Ed. F. Bastos, Rio, 4ª ed., 1947, p. 374).

Ao lado da proteção constitucional à liberdade da palavra e à livre manifestação do pensamento, surgiram preceitos para assegurar, de modo expreso, as garantias – implícitas no conceito amplo de liberdade – da **inviolabilidade das comunicações postais, telegráficas e telefônicas**.

Agora, em novo estágio evolutivo, apresenta-se, por toda a parte, a necessidade da efetiva proteção do direito à **intimidade, à vida privada**.

Tal direito, embora derivado da **liberdade**, tem sido violado, pelo mundo afora, não só pela ação nefasta dos tiranos e ditadores e dos abusos dos órgãos governamentais, mas também em decorrência dos próprios avanços tecnológicos, que ensejam, aos infratores, a invasão da intimidade, a intromissão na vida privada.

“A evolução tecnológica – pondera Celso Ribeiro Bastos – torna possível uma devassa da vida íntima das pessoas, insuspeitada por ocasião das primeiras declarações de direitos” (*Comentários à Constituição de 1988*, p. 61).

Contra essa onda de abusos, cuidaram as modernas Constituições de introduzir novas regras de proteção dos cidadãos. A Lei Fundamental da **Alemanha** proclama que “a dignidade do homem é intangível” (art. 1º) e “a liberdade da pessoa é inviolável” (art. 2º). A da **Espanha** prescreve que “toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança” e “nada pode ser privado de sua liberdade” senão com observância da lei (art. 17); é garantido “o direito à honra, à intimidade pessoal e familiar e à própria imagem”; “a lei limitará o uso da informática para garantir a honra e a intimidade pessoal e familiar dos cidadãos e o pleno exercício de seus direitos” (art. 18). A de **Portugal** assegura o direito “à liberdade e à segurança” (art. 27); “a todos é reconhecido o direito à identidade pessoal, ao bom nome e reputação e à reserva da intimidade da vida privada e familiar”; a lei estabelecerá garantias efetivas contra a utilização abusiva, ou contrária à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e à família (art. 33); e “a informática não pode ser usada para tratamento de dados referentes à vida privada” (art. 35). A do **Japão** assegura a todas as pessoas o direito de conservar os seus bens, documentos e residências (art. 35). A da **Holanda** dispõe que “todos têm direito ao respeito da intimidade” e que “a lei estabelecerá regras de proteção da intimidade relativamente ao registro e à divulgação de dados pessoais” (art. 10) e “todos têm direito à inviolabilidade pessoal” (art. 11). E a da **Grécia** estabelece que “cada residência pessoal é sagrada” e “a vida pessoal e familiar dos indivíduos é inviolável” (art. 9º).

Na esteira dessa evolução, a nossa Constituição de 1988 (art. 5º) garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e, inovando em relação às Cartas anteriores, declara, na enumeração de tais direitos e garantias, serem invioláveis a intimidade e a vida privada (inc. X), bem assim o sigilo

de dados (inc. XII), e preceitua que ninguém será privado da liberdade sem o devido processo legal (inc. LIV).

À toda evidência, o espírito da Magna Carta e do *Bill of Rights* norte-americanos está revitalizado na Constituição brasileira de 1988. Os direitos e garantias fundamentais relativos à inviolabilidade da intimidade, da vida privada e do sigilo de dados, referidos em nosso Estatuto Político, constituem a expressão atual do “*no free man shall be... deprived of his standings in any other way*” (Magna Carta) e do “*the right of the people to be secure in their persons, houses, papers and effects against unreasonable searches and seizures...*” (*Bill of Rights – Amendment IV*).

Enfim, a liberdade da palavra e da manifestação do pensamento tem o **significado atual** (a feliz expressão de Corwin) de liberdade de **não falar** (*a freedom not to speak*, no dizer de Warren) e de liberdade da **reserva da intimidade da vida privada e familiar**, envolvendo a proteção contra o indevido **uso da informática** quanto à **intimidade pessoal e familiar dos cidadãos** (conforme as precisas expressões da Constituição portuguesa).

Intimidade e vida privada são expressões com significados muito próximos. **Intimidade**, segundo os léxicos mais autorizados, é a qualidade do que é íntimo, interior, profundo, muito interno, muito particular, o que está muito dentro, o que se passa ou efetua no interior de uma família, de uma casa ou entre pessoas muito chegadas entre si, a parte íntima e recôndita, que constitui a essência de uma coisa. Na feliz expressão de Antenor Nascentes, o “que existe no âmago da mente, da alma, do coração”.

No **plano econômico**, abrange a reserva sobre os dados referentes às rendas e despesas, às aquisições e alienações, às doações, aos empréstimos, aos créditos e dívidas e, essencialmente, às contas bancárias, à poupança e as aplicações financeiras de cada cidadão.

O **escopo do art. 5º, inciso X**, da Constituição brasileira, é o de assegurar a **inviolabilidade**, a **intangibilidade**, a plenitude, de tudo aquilo que é íntimo para o indivíduo; o que está na sua mente, na sua alma, no seu coração; tudo aquilo que, na usufruição da **liberdade**, ele sonha, pensa, realiza e possui, mas que guarda para si ou só revela no círculo de sua família ou de seus amigos mais próximos; o que ele não quer tornar público, do conhecimento mais amplo ou geral; a sua conduta, o seu comportamento irrelatável ou a poucos revelado; as anotações de seus diários e agendas, as suas fotografias, filmes e videofitas.

Os **dados**, a que se refere o preceito constitucional, são os registros dos sistemas de processamento eletrônico, que se relacionem com a intimidade do cidadão, tais como os mantidos pelos órgãos fiscais da Administração, pelas instituições financeiras, pelos chamados serviços de proteção ao crédito, pelos órgãos policiais e os serviços de informações, os relativos à vida escolar etc.

Os **extratos e outros demonstrativos bancários**, assim como as declarações de renda e de bens, são verdadeiramente retratos da intimidade do cidadão e as coleções desses documentos são como álbuns reveladores da imagem íntima de cada um, ao longo da vida.

Por essa razão, entre nós, antes mesmo de ser erigida em garantia expressamente declarada no texto constitucional, a inviolabilidade da vida privada e de dados, que envolvem os extratos bancários (sigilo bancário) e as declarações de renda e de bens (sigilo fiscal), estava prescrita pela lei, até porque se trata de direito relativo à garantia supraconstitucional da liberdade.

Manter reserva sobre o conteúdo desses papéis, não revelá-lo publicamente, insere-se no direito fundamental da livre manifestação que envolve o direito de não falar, “*a freedom not to speak*”, na magistral lição de Warren.

Por conseguinte, o fim colimado pelo preceito do art. 5º, inciso XII, da Constituição, é o de assegurar e proteger a **inviolabilidade e o sigilo dos dados**, os elementos e registros constantes dos sistemas de processamento eletrônico, relativos à intimidade do indivíduo, sob todo e qualquer aspecto, os registros privados referentes ao que ele faz, compra, vende, paga, dá, empresta, deve, possui etc. Isso é essencial à **segurança jurídica**.

É incontestável a competência do Judiciário, do Ministério Público, das Comissões Parlamentares de Inquérito e das autoridades policiais, estas quando autorizadas pelo Juiz competente, ao acesso aos dados das pessoas físicas e jurídicas, no interesse da apuração da materialidade e autoria de ilícitos penais e fiscais, com vista à punição dos infratores.

Entretanto, tem causado imensas preocupações à sociedade brasileira a facilidade pela qual tem sido “quebrados” – para usar-se um neologismo (palavra antiga com sentido novo) em voga, não no sentido de **fragmentar**, mas no de **violar** – por aqueles órgãos, o sigilo que protege as comunicações telefônicas, os dados eletrônicos, as contas bancárias e as declarações de bens e de rendimentos. A divulgação desses dados, como prova ou indício de ilegalidade praticada ou crime cometido, tem, é verdade, contribuído para gerar a pressão da opinião pública no sentido da apuração de ilícitos penais e fiscais e do julgamento e condenação dos infratores da lei.

Muito embora se reconheça a relevância de tais exceções, constitui abuso intolerável a costumeira divulgação, sem autorização judicial, do teor de conversações telefônicas, de dados de declarações de bens e de rendas e da movimentação de contas bancárias, a gerar o **temor dos contribuintes cumpridores da lei e afastar os investidores estrangeiros**. Pior do que tudo isso é a costumeira violação de dados

eletrônicos pelos chamados *hackers* e sua divulgação pela internet ou por órgãos da imprensa.

Sem dúvida, essas práticas atingem a **segurança** das pessoas físicas e jurídicas e exigem providências apropriadas das autoridades governamentais e judiciais, afora o aprimoramento, pelo Legislativo, da legislação pertinente.

c) Os direitos dos contribuintes protegidos pelas limitações ao poder de tributar

A Constituição enumera, em seu art. 150, as **limitações ao poder de tributar** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente quanto à **carga tributária**, à graduação dos impostos segundo a **capacidade econômica dos contribuintes**, à vedação à utilização do tributo com **efeito de confisco**, à **previsibilidade** da tributação, ao exercício do **direito de defesa**, ao **devido processo legal** e à **simplificação e desburocratização** das obrigações fiscais principais e acessórias. Conforme a nossa Carta, é ainda vedado:

“– instituir **tratamento desigual** entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

– cobrar tributos: a) em relação a **fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei** que os houver instituído ou aumentado; b) **no mesmo exercício financeiro** em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos **noventa dias** da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; e

– estabelecer **limitações ao tráfego** de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público” (art. 150, II, III e V).

Os princípios da **irretroatividade**, **anterioridade** e “**noventena**” propiciam a **previsibilidade** da tributação no País, o que importa em **segurança jurídica**. No entanto, atos normativos expedidos pela Receita Federal, interpretando as leis fiscais e criando obrigações acessórias, geram constante **insegurança jurídica**.

Por sua vez, os §§5º, 6º e 7º do art. 150 prescrevem:

“§5º A lei determinará medidas para que os **consumidores sejam esclarecidos** acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido **mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2º, XII, g.

§7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a **condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição**, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.”

Inobstante todo esse arcabouço de proteção, diversas **ações do Fisco** geram **insegurança jurídica** para os contribuintes e afastam os investidores, como, por exemplo:

1ª) a inviabilidade, na área do comércio, da adoção de medidas para que **os consumidores sejam esclarecidos acerca** dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, o que envolveria numerosas operações matemáticas; a norma é incompatível com o nosso Sistema Tributário;

2ª) subsídios, isenções, reduções de base de cálculo, concessões de créditos presumidos, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, têm sido concedidos mediante dezenas e dezenas de leis, o que gera dificuldades para os contribuintes e, sobretudo, para os investidores;

3ª) imensas controvérsias têm sido geradas pela **atribuição, a sujeito passivo de obrigação tributária, da condição de responsável** pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente.

A **carga tributária** atual, da ordem de **36% do PIB**, é iníqua e insuportável para os contribuintes, a par de afastar os investimentos geradores de emprego e renda. Acima de tudo, a carga tributária tem de se ajustar à **capacidade econômica** dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, e nunca à imoderada despesa pública.

A **redução das incidências tributárias ou mesmo a extinção de algumas contribuições** revela-se indispensável e inadiável, não só em termos de justiça social, mas também para propiciar o desenvolvimento econômico do País e a adequação aos sistemas tributários dos países parceiros em nosso comércio exterior.

É vedada a utilização do tributo com **efeito de confisco**. Paradoxalmente, a Constituição autoriza a criação do **imposto sobre grandes fortunas**, que, classicamente, tem o escopo de confiscar as propriedades dos milionários.

O efeito de confisco ocorre, no Brasil, pela incidência global de tributos e contribuições que importam na exagerada **carga tributária de 36% do PIB**, o que, além de socialmente intolerável, afeta a **segurança jurídica** dos contribuintes e dos investidores.

O exercício do **direito de defesa** e o **devido processo legal** sempre foram respeitados pelo Fisco federal, notadamente graças à atuação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que sucedeu aos Conselhos de Contribuintes, e que, tradicionalmente, decide as discussões em matérias técnicas, com maior competência do que o Judiciário federal.

As sucessivas anistias fiscais e parcelamentos especiais, embora justificáveis e oportunas, geraram uma imensa burocracia e um verdadeiro tumulto na contabilidade da Receita Federal, gerando **insegurança jurídica**.

A **simplificação e desburocratização** das obrigações fiscais principais e acessórias é uma aspiração generalizada dos contribuintes. São exemplos de simplificação e desburocratização: a) a **retenção do imposto de renda nas fontes pagadoras**; b) a incidência do imposto de renda das pessoas jurídicas com base no **lucro presumido** (em que o Fisco deixa de controlar as despesas da pessoa jurídica); c) a declaração de rendimentos e várias obrigações acessórias pela via da internet; e d) o **Simples**.

Todavia, a **burocracia** ainda resiste: a) a **declaração de rendimentos e bens** ainda é complexa, em face dos detalhes, dos casos especiais; b) em relação a rendimentos de alugueis, as administradoras costumam prestar informações inexatas, por falta de instruções adequadas; c) é indispensável a eliminação dos casos de **bitributação**, inclusive na modalidade *bis in idem*, que, a par de inconstitucionais, desesti-

mulam os investimentos; d) a **declaração do ITR** é extremamente detalhista; e) o atendimento pessoal aos contribuintes é um inferno; f) a legislação dos sucessivos **parcelamentos** é extensa e confusa. É oportuno lembrar que o então Ministro da Fazenda, Professor Delfim Netto, disciplinou a matéria mediante singela portaria, com base em decreto-lei de dois artigos.

Esses fatos geram **insegurança jurídica** para os contribuintes em geral.

d) Os direitos sociais como instrumento de redução das desigualdades

A Constituição declara, logo no seu preâmbulo, que a Assembleia Nacional Constituinte instituiu um “estado democrático” destinado a assegurar, entre outros, “o exercício dos direitos sociais” como um dos “valores supremos” de uma sociedade fundada na **harmonia social**.

Ora, a **harmonia** ou **paz social** é uma das condições para a efetiva **segurança jurídica** no País. Nenhum cidadão, nenhuma empresa, poderá sentir-se em segurança, se reinar ou prosperar, entre nós, a luta de classes, as revoltas de segmentos sociais, a baderna urbana, as invasões de prédios públicos ou de propriedades privadas rurais ou urbanas, as greves em serviços públicos essenciais. Na origem desses fatos estão a pobreza, a miséria extrema, a falta de oportunidades, o desemprego, os barracos infectos, a infância abandonada, o analfabetismo, a educação deficiente e todas as demais pragas sociais.

Em tais condições, afigura-se da maior importância que a Constituição assegure não só os nossos valores, religiosos e culturais, mas que também assegure **direitos sociais** que propiciem a **paz social**, a **harmonia social** a que se refere o próprio preâmbulo de nossa Carta, ou, em outras palavras, a **segurança jurídica** para todos.

O art. 6^a da nossa Carta relaciona os **direitos sociais**: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

O art. 7^o da Constituição enumera 34 (trinta e quatro) **direitos sociais dos trabalhadores**, como o salário-mínimo, o seguro-desemprego, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, o piso salarial, a irredutibilidade do salário, o décimo terceiro salário, o repouso semanal remunerado, as férias anuais, a licença à gestante, o seguro contra acidentes do trabalho etc. Essa imensa estrutura de proteção social aos trabalhadores proporciona a **justiça social**, que induz à própria **harmonia social**.

Entretanto, o tratamento constitucional dos direitos sociais não é suficiente para a plena realização da justiça social. São indispensáveis as ações do Governo, no sentido da **redução das desigualdades**, como, por exemplo, a efetiva **garantia à casa própria**.

O **direito à moradia** é um direito supraconstitucional e supraestatal. É superior e anterior ao Estado de Direito. É um daqueles direitos, que, para o consagrado Pontes de Miranda, “se erguem diante do Estado”. O **direito à moradia** nasce com o próprio homem. Se a natureza proporciona, como meio de sobrevivência, abrigo a todas as espécies do reino animal e a algumas espécies até mesmo o dom de construí-las, como aos pássaros, às formigas, ao João-de-barro etc., é inquestionável o direito do homem à moradia.

A propriedade da moradia condigna opera, de modo geral, sensíveis alterações no estado de espírito e na própria postura do proprietário e de seus familiares. Proporciona-lhes segurança, bem assim a **inserção na sociedade e no sistema capitalista**. A propriedade de uma habitação, ainda que modesta, dá a seu proprietário a tranquilidade de uma proteção a seus dependentes, inclusive pelo instituto da herança.

Aliás, a **taxação das heranças** (imposto de transmissão), influenciada pelas correntes socialistas, choca-se, no Brasil, com as tradições de nossos ancestrais portugueses. A sociedade brasileira vê, na propriedade do imóvel residencial, a segurança da família. Por isso, a tributação da herança, ainda que voltada para os grandes patrimônios, é vista, na classe média brasileira, como uma espécie de “roubo estatal” do que o cidadão poupou e acumulou para dar segurança futura a seus familiares e a seus descendentes.

A propósito dos sentimentos inerentes à propriedade da habitação, vale lembrar que, no período inicial da “Guerra Fria”, os norte-americanos preocuparam-se com o surgimento, naquele país, de grupos marxistas, o que deu origem, inclusive, a uma violenta ação da Comissão de Investigação de Atividades Anti-Americanas, do Senado, presidida pelo Senador McCarthy.

No entanto, a forma mais eficaz para esvaziar o movimento marxista, nos Estados Unidos, foi a concepção e execução de uma **política habitacional** eficaz, mediante elevados investimentos no financiamento da aquisição de moradias, em até 40 anos. O objetivo foi o de propiciar a cada cidadão norte-americano a propriedade de um imóvel residencial, no contexto do sistema capitalista.

Os Estados Unidos tiveram na securitização de créditos imobiliários um fantástico *funding* para o financiamento do mercado imobiliário. A Fannie Mae – Federal National Mortgage Association, a maior securitizadora norte-americana, chegou a apresentar, em 1996, a vigésima maior receita entre as empresas norte-americanas: US\$50,8 bilhões. Até 1996, os financiamentos montavam a US\$3,6 trilhões. Mas, como todos sabem, os abusos levaram à quebra de financiadoras e geraram uma crise de grandes dimensões. De qualquer forma, o

norte-americano proprietário de um imóvel residencial apoia o sistema capitalista. No Brasil, esse sentimento não está distante, mas se acrescentaria a propriedade de um automóvel.

O interessante é que a legislação brasileira – Lei nº 9.514, de 20/11/97 –, de cuja redação tivemos a honra de participar, inspirou-se na legislação norte-americana, especialmente quanto à securitização de créditos, com a emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), como *funding* para o aumento do financiamento imobiliário, mas estabeleceu uma rede de garantias, que manteve o Sistema de Financiamento Imobiliário imune à crise.

A nossa Carta atribui competência à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais”, entre estas as redes de água, esgoto e energia elétrica e a coleta do lixo, mediante programas financiados com recursos públicos, como o “Minha casa, minha vida”.

O fato lamentável é que, apesar de todos os esforços de sucessivos governos, continuam faltando, há **cerca de 15 anos, seis milhões de habitações dignas**. Somente no Rio de Janeiro, mais de três de milhões de pessoas residem em favelas.

A chamada “**dívida social**” do Brasil é representada pelos recursos financeiros necessários para solucionar todas as nossas carências na área social, cifra essa que, até o presente, nem o IBGE conseguiu ou tentou calcular, mas que constitui um fator que afeta a **segurança** dos cidadãos, das empresas e dos investidores, seja pelo perigo de uma explosão social das camadas mais pobres da população, seja pela possibilidade da criação ou aumento de tributos para atender a despesa com a solução desse grave problema em nosso País.

Felizmente, a classe média pode dispor da chamada casa própria, mediante financiamentos no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário criado, no Governo Fernando Henrique, pela citada Lei nº 9.514, de 20/11/97.

e) Os direitos sociais inerentes à Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social)

O tema, pelas suas dimensões, exigiria um trabalho específico. Neste passo, cabe, apenas, seja acentuada a relevância da matéria para a **harmonia social**, que é essencial à **segurança jurídica** das pessoas físicas e jurídicas e dos investidores. Todos têm interesse em regras justas e constantes, tanto no respeitante à obrigação de recolher contribuições compulsórias, quanto no pertinente à usufruição de aposentadorias, pensões e assistência odonto-médico-hospitalar, umas e outras para empregadores e trabalhadores.

A expressão **seguridade** provém do latim *securitate* (*securité*, no francês, *security*, no inglês, com a acepção de proteção contra riscos e ameaças) e “seguridade social” provem de “*social security*”, do idioma inglês, que, nos Estados Unidos, denomina uma autarquia do Poder Executivo federal, a Social Security Administration, criada em 1946, pelo Presidente Truman, com origem mais remota na Social Security Board organizada em 1935, pelo Presidente Roosevelt, e que integrava o Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar, sendo transformada, em 1994, em uma “*independent agency*”. Essa agência, dirigida por um Comissário nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, desenvolve os programas do **seguro social** (*social insurance programs*) destinados às famílias dos trabalhadores falecidos e aos incapazes e suas famílias e custeados por um **fundo constituído por contribuições dos**

empregadores, empregados e trabalhadores autônomos. Na Inglaterra, funciona um Department of Health and Social Security, com finalidade semelhante.

Na definição do art. 194, *caput*, da Constituição, **seguridade social** “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde, à previdência e à assistência social**”.

Pela Carta de 1988, a seguridade social envolve não só o denominado **seguro-social** (a Constituição emprega a expressão “segurados”), proporcionado pelo sistema da previdência social, como também a **assistência social** aos não segurados pela previdência e a **assistência odonto-médico-hospitalar** a uns e outros e seus dependentes.

A noção de **previdência social** está ligada à ideia de **segurança**, em termos de bem-estar dos cidadãos, em razão da perda da capacidade laboral, da incapacidade física ou da velhice, bem assim no amparo às famílias dos segurados.

A organização da Seguridade Social é orientada pelos objetivos enumerados no parágrafo único do art. 194 da Constituição:

- I – **universalidade da cobertura;**
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – **irredutibilidade do valor dos benefícios;**
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento; e

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

Merece destaque, nessa relação, o item relativo à **universalidade da cobertura**, com que o País, a par de resgatar parte da chamada **dívida social**, promove, por intermédio do sistema de seguridade, um ambicioso programa de **redistribuição de renda**, inspirado nos ditames da verdadeira justiça social.

Em 2011, haviam **66,4 milhões de contribuintes** à Previdência Social (empresas, entidades a elas equiparadas, empregadores domésticos, trabalhadores e segurados facultativos) e **27,5 milhões de beneficiários** (aposentados e pensionistas). (Fonte: blog.previdencia.gov.br)

O **financiamento** da seguridade social incumbe, conforme prescreve o art. 195, *caput*, da Constituição, a “toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” e das seguintes contribuições sociais:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou faturamento (**Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS**);

- c) o lucro (**Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL**);
- II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre a aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social (**contribuição previdenciária descontada dos salários e recolhida pelo empregador, bem assim a dos trabalhadores autônomos por eles recolhida**); e
- III – sobre a receita de concurso de prognósticos;
- IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.”

São constantes, no noticiário dos meios de comunicação e nos comentários de estudiosos, as referências a um **déficit da Previdência Social**, sendo comum a indicação da despesa relativa à Previdência Social em percentagem do PIB. Ora, é necessário ficar claro que a parte **maior da despesa** da Previdência Social – pagamento de aposentadorias e pensões – **é custeada pelos próprios trabalhadores e pelos empregadores.**

Há, realmente, um *déficit* se comparada a **despesa total da Previdência** com a **receita das contribuições previdenciárias**, mas esse *déficit* é coberto pela receita da Cofins e da CSLL, criadas pela Carta de 1988, com receita vinculada à Seguridade Social.

É relevante acentuar que as receitas e despesas da Previdência devem ser classificadas em **urbanas**, as referentes aos trabalhadores das cidades, essencialmente previdenciárias, e **rurais**, as referentes aos produtores e trabalhadores rurais, de caráter assistencialista. À luz dessa classificação, a previdência social urbana é **superavitária**, enquanto a previdência social rural é extremamente **deficitária**, sendo o *déficit* coberto, como antes assinalado, pela receita da Cofins e da CSLL, que atendem, também, às despesas referentes à **assistência**

social (diversas modalidades) e à **saúde** (atendimento odontológico-hospitalar). Na realidade, a previdência rural é um programa de assistência social.

Segundo dados relativos a 2011, as receitas e despesas da Previdência Social foram as seguintes:

Quadro I
Previdência Social

Previdência	Receita R\$ bilhões	Despesa R\$ bilhões	Resultado R\$ bilhões
Urbana	245,7	224,9	Superávit 20,8
Rural	5,5	62,8	Déficit 57,3
Soma	251,2	287,7	Déficit 36,5

Fonte: blog.previdencia.gov.br

Esse quadro demonstra, incontestavelmente, que a previdência urbana é **superavitária**, apesar de a legislação conceder diversas isenções e tratamentos favorecidos. Isso ainda sem computar os ganhos que seriam obtidos com a aplicação, no mercado financeiro ou no de ações, não só dos saldos apurados mensalmente, como também das disponibilidades de caixa entre o período de ingresso das contribuições e o período de pagamento dos benefícios.

Hoje, esses recursos são depositados no chamado “caixa do Tesouro”, sem qualquer rendimento para a previdência, razão pela qual o Ministério da Fazenda é contrário à implementação do Fundo do Regime Geral da Previdência previsto no art. 250 da Constituição e art. 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto mais que o Ministério da Previdência parece não ter força política para se contrapor a tal prática prejudicial aos segurados.

As citadas cifras evidenciam a terrível injustiça na junção das previdências urbana e rural. A primeira é inteiramente custeada pelos empregadores e trabalhadores. Já a segunda tem caráter essencialmente assistencialista, pois a despesa envolve **seis milhões de beneficiários**, que nunca contribuíram para o sistema. E deve ser mantida, sob pena do agravamento das tensões sociais na área rural. Isso até que, pelo desenvolvimento da agropecuária, as receitas possam ser aumentadas, com a adoção da forma de cálculo das contribuições previdenciárias na área urbana.

Além disso, somente a implementação do citado Fundo ensejará a extinção do atual “**sistema de solidariedade**”, em que os trabalhadores na ativa financiam a despesa com as atuais aposentadorias e pensões, e a adoção do **sistema de capitalização**, com contas individualizadas para os segurados (semelhantes às do FGTS), o que constituirá um grande avanço na Previdência.

Depois de longa demora, foi criado o **Fundo de Previdência dos Servidores Públicos** do Executivo, mas em um modelo inadequado, que envolve a criação de uma Fundação e, por consequência, a aquisição ou construção de uma sede, um quadro de novos funcionários, equipamentos, enfim despesas.

Ainda merece destaque o fato de que, ao contrário do que muitos imaginam, o Orçamento da Seguridade Social ajuda o Tesouro Nacional. Primeiramente, porque a receita previdenciária continua transitando pelo Tesouro Nacional. E, desde o ano 2000, 20% das receitas da seguridade social, exceto as previdenciárias, **são desviados** para o Tesouro, a fim de **cobrir o “rombo”** dos juros da dívida e do custeio de uma administração paquidérmica. Esse desvio, a chamada DRU, criada pela Emenda nº 27/2000, viola

o princípio constitucional de separação entre os Orçamentos do Tesouro Nacional e da Seguridade Social.

Esse desvio deveria ser considerado como um **empréstimo**, com juros e correção, nunca um **sequestro** de recursos da Seguridade Social. Falta, no entanto, ao Ministério da Previdência, **força política** para obter do Tesouro Nacional a devolução, com juros e correção, das quantias sequestradas.

É absurdamente injusto impor aos trabalhadores a participação no custeio das despesas com assistência social a terceiros e o Governo ainda sequestrar 20% da receita da seguridade social (Cofins e CSLL).

Tudo isso afeta a **segurança jurídica** que a sociedade reclama.

Não há, na Previdência Social, necessidade de uma grande reforma. As **soluções** das questões suscitadas encontram-se na Constituição:

a) **separar** efetivamente o **Orçamento** da União e o da Previdência Social (art. 165, §5º);

b) **separar as contas da previdência urbana e da previdência rural**, reconhecendo a esta o caráter de **assistência social**, até que a nossa agricultura possa suportar uma contribuição adequada para um fundo de previdência rural;

c) **criar o Fundo do Regime Geral da Previdência Social** (art. 250), para os trabalhadores urbanos, que acumularia os superávits anuais e aplicaria, no mercado financeiro e no de ações, as suas disponibilidades financeiras, à semelhança do que ocorre com os Fundos de Previdência Privada, como, por exemplo, os riquíssimos Previ, Petros, Centrus etc.

d) implementar o **Fundo da Previdência dos Servidores Públicos** (art. 249), recentemente instituído, que receberá, inclusive, as contribuições da União, como empregadora.

A arrecadação das contribuições previdenciárias dos trabalhadores, dos empregadores e dos autônomos teria de ser repassada, diretamente, pela rede bancária arrecadadora, para os Fundos. E terá de caber às respectivas entidades administradoras a criação de contas vinculadas, em nome dos trabalhadores, para depósito das contribuições recolhidas, abonando-as da correção monetária, dos juros que forem estabelecidos em lei e de quotas dos ganhos patrimoniais obtidos pela aplicação financeira das disponibilidades dos Fundos. Substituir-se-ia, desse modo, o **regime de repartição** ou **solidariedade** pelo **regime de capitalização**.

Outrossim, consta que cerca de **45 milhões de trabalhadores não contribuem para a Previdência Social**. Representam, segundo cálculo do IPEA, em 2006, 51,2% do total de trabalhadores (*O Globo* de 10/8/2006). Se todos recebessem o salário-mínimo e contribuíssem, teríamos cerca de **R\$40 bilhões de receita anual**. Portanto, cabe ao Governo desenvolver ações para incluí-los na Previdência.

A **criação da conta vinculada**, para os novos trabalhadores (em respeito a direitos adquiridos), **importaria no fim de todas as isenções** (estimadas, no Exercício de 2006, em R\$11,5 bilhões) e **na redução da inadimplência e da sonegação**. Cada segurado seria um fiscal. A fiscalização seria feita à vista de em extrato mensal extraído em um terminal eletrônico da instituição financeira gestora do Fundo.

Os **lucros do Fundo** seriam provenientes do **sucesso de suas aplicações, no mercado financeiro ou, mesmo, no mercado de ações**, as quais teriam de proporcionar taxas superiores a dos crédi-

tos nas contas vinculadas, tudo à semelhança do que vem ocorrendo com o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) (com 78,6 milhões de contas ativas), em que os lucros acumulados já montam a mais de R\$30 bilhões (Demonstrações Financeiras de 2009, publicadas no *D.O.* de 2/8/2010).

Na realidade, a **Seguridade Social brasileira é o maior programa de redistribuição de renda em todo o planeta** e não é devido a governo algum, mas aos constituintes, que o inscreveram na Carta de 1988.

Todos os **segurados e beneficiários** da previdência **têm consciência de que são titulares de direitos constitucionais**, como contrapartida de anos de trabalho e contribuição, e não donatários de bolsas, vales etc.

Enfim, **não há “déficit” na verdadeira Previdência Social**. Basta ao Governo enquadrar a contabilidade na transparência ditada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 50, IV) e cumprir a Constituição. Tais ações propiciariam a todos – empregadores, trabalhadores e investidores – a indispensável **segurança jurídica**.

III

A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei da Responsabilidade na Gestão Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000), conhecida pela sigla “LRF”, deriva de projeto do Governo Fernando Henrique e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. A LRF representa um avanço notável não só para o saneamento eficaz das finanças da União,

dos Estados e dos Municípios, como também para a realização de um ajuste fiscal definitivo, indispensável ao crescimento econômico sustentável, à geração de renda e ao bem-estar social.

A LRF constitui, na essência, um instrumento eficaz para a **gestão financeira e patrimonial das entidades públicas, o controle das contas públicas e a transparência na gestão fiscal**, proporcionando **segurança jurídica**.

A responsabilidade na gestão fiscal significa a gestão financeira e patrimonial das entidades públicas nos três níveis de Governo, nos três Poderes e no Ministério Público, com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e legais.

A LRF: a) previne os déficits nas contas públicas, interrompendo o processo de endividamento público; b) impede que se assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa; e c) impõe a correção dos desvios na conduta fiscal, de modo a assegurar o ajuste fiscal definitivo e a manutenção de finanças públicas equilibradas, como sonha a sociedade brasileira, como quer a Nação, como exige o processo de desenvolvimento econômico e social.

O projeto original da LRF foi elaborado por um grupo de especialistas do mais alto nível chefiados pelo competente economista José Roberto Afonso e inspirado em regras adotadas pela União Europeia (Tratado de Maastricht), pelos Estados Unidos (Budget Enforcement Act) e pela Nova Zelândia (Fiscal Responsibility Act). Coube-nos, a convite do então Ministro do Planejamento, o ilustre Martus Tavares, o honroso encargo de dar forma jurídica a tal projeto.

A nova lei veio ao encontro das legítimas aspirações sociais, para submeter a uma austera disciplina fiscal o Presidente da República e

seus Ministros, os Governadores e Prefeitos e respectivos Secretários, os Presidentes e demais membros da Mesa Diretora das duas Casas do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, os Presidentes dos Tribunais federais e estaduais e os chefes do Ministério Público.

A LRF também atinge a todos que, na administração pública direta ou indireta, tenham o encargo legal de gerir recursos ou administrar o patrimônio público ou contrair obrigações em seu nome, à conta do bolso do contribuinte, desta ou das futuras gerações.

A análise de todo o texto da Lei Complementar nº 101 permite extrair um sistema – originário do projeto do Executivo e que sobreviveu às alterações redacionais introduzidas na Câmara dos Deputados – composto de nove partes integradas, complementadas pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000, que **inclui, nas leis dos crimes de responsabilidade** (Lei nº 1.079/50 e Decreto-lei nº 201/67), **oito novos tipos de crimes contra as finanças públicas**, além de dispor sobre quatro tipos de infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.

As partes mencionadas podem ser enumeradas: 1) a obrigatoria inclusão, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, de um Anexo de Metas Fiscais anuais para receitas, despesas, dívida pública e dados sobre patrimônio líquido, situação financeira e atuarial e regime de previdência, tudo para três exercícios; e um Anexo de Riscos Fiscais, para avaliar os passivos contingentes (garantias concedidas, indenizações previstas em lei, condenações judiciais) e outros capazes de alterar as contas públicas, com previsão de medidas corretivas; 2) a vedação à prática de determinados atos na gestão das finanças públicas; 3) os **limites para despesas relativas a pessoal, dívida pública, operações de créditos e concessão de garantias**; 4) as normas de procedimentos

na gestão das finanças públicas; 5) as **sanções para desvios fiscais**; 6) as medidas impositivas para a **correção de desvios fiscais**; 7) os **Relatórios de Gestão Fiscal**, para fixar as responsabilidades das altas autoridades dos três Poderes e do Ministério Público; 8) a **fiscalização** a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas e dos sistemas de controle interno; 9) a **transparência fiscal**, mediante amplo acesso da sociedade aos documentos relativos à gestão das finanças públicas; e 10) a **responsabilização criminal** nos termos da Lei nº 2.028/2000.

As despesas relativas a pessoal continuam submetidas a limites de **50% para a União, e de 60% para os Estados, Distrito Federal e Municípios**, sempre em relação à respectiva receita corrente líquida (receitas correntes menos transferências constitucionais), mas a nova lei estabelece uma divisão do limite entre os três Poderes e o Ministério Público, sendo, na esfera federal, 2,5% para o Legislativo (inclusive Tribunal de Contas), 6% para o Judiciário, 0,6% para o Ministério Público e 40,9% para o Executivo, dos quais 3% para o pessoal (privilegiado pela Constituição) do Distrito Federal e dos antigos Territórios do Amapá e de Roraima; na **esfera estadual**, 3% para o Legislativo (inclusive Tribunal de Contas), 6% para o Judiciário, 2% para o Ministério Público e 49% para o Executivo; e, na **esfera municipal**, 6% para o Legislativo (inclusive Tribunal de Contas, quando houver) e 54% para o Executivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, na autorizada opinião do eminente Ministro Delfim Netto, “transformou o Brasil em uma área monetária ótima” (*Folha de S. Paulo* de 10/11/2012).

Sem dúvida, a LRF constitui um passo firme, inovador e revolucionário, um marco histórico para o aprimoramento das nossas

finanças públicas, as quais são um retrato da nossa capacidade de auto-organização. E contribuí, decisivamente, para a **segurança jurídica** de todos.

IV

A estrutura exagerada da Administração Pública

A estrutura exagerada da Administração Pública federal envolve uma burocracia de imensas proporções, que interfere nas atividades das pessoas físicas e das empresas em geral e desestimula os investimentos geradores de emprego e renda, o que afeta o nosso desenvolvimento econômico e social.

No plano federal, o nosso País, a rigor, mereceu quatro reformas administrativas. A **primeira reforma**, no alvorecer da República, com a Lei nº 23, de 30/10/1891, que organizou os serviços da administração federal, os quais, até então, seguiam o modelo português. Os serviços foram distribuídos entre seis Ministérios: Fazenda; Justiça; Indústria, Viação e Obras; Relações Exteriores; Guerra; e Marinha. A **segunda reforma** pode ser visualizada com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) pelo art. 67 da Constituição do Estado Novo (1937). Ao DASP o País deve, entre outras medidas relevantes, a introdução do sistema do mérito no serviço público. A **terceira reforma** concretizou-se no final do Governo Castello Branco, mediante o Decreto-lei nº 200, de 25/2/67, que traçou numerosas regras programáticas para o serviço público.

A **quarta reforma** administrativa e mais recente foi desfechada no **primeiro dia do Governo Collor**, conforme a Medida Provisória nº

158, de 15/3/90, transformada na Lei nº 8.028, de 12/4/90, e que reorganizou toda a Administração federal, com o objetivo central de reduzi-la expressivamente. Esse trabalho foi coordenado, com invulgar competência e dedicação, por Carlos Roberto Guimarães Marcial, então Procurador-Geral-Adjunto da Fazenda Nacional, e, depois, chefe da Assessoria Jurídica da Presidência da República e Secretário da Receita Federal. A citada lei vem servindo de **modelo** para todas as modificações efetuadas até a presente data, na organização da Administração pública federal.

A referida lei reduziu a **12 o número de Ministérios** (Justiça; Marinha; Exército; Relações Exteriores; Educação; Aeronáutica; Saúde; Economia, Fazenda e Planejamento; Agricultura e Reforma Agrária; Trabalho e Previdência Social; Infraestrutura e Ação Social). Três Ministérios – Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio – foram reunidos em um só, na linha defendida, em memoráveis artigos, pelo Professor Eugênio Gudín. Outros três – Comunicações, Minas e Energia e Transportes – foram reunidos no Ministério da Infraestrutura.

Outro diploma legal (Lei nº 8.029, de 12/4/90) extinguiu diversas empresas estatais, autarquias e fundações, como o IBC, o IAA, o BNCC, o DNOS, a Sudeco, a Sudesul, a Embrafilme, a Siderbrás e a Portobrás. Outro mais criou (Lei nº 8.031, de 12/4/90) o Programa Nacional de Desestatização.

E as Leis nºs 8.011/90 e 8.025/90 determinaram a venda de mais de 10 mil imóveis residenciais oficiais, que haviam gerado, no DASP, a maior imobiliária do País. No âmbito do Executivo, o uso de automóvel oficial foi limitado aos Ministros de Estado e Secretários Executivos e aos Presidentes de empresas estatais e autarquias.

Infelizmente, esse conjunto de relevantes medidas perdeu-se, em grande parte, pela sucessão dos posteriores acontecimentos.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, no Governo Fernando Henrique, não representou uma reforma, uma vez que se limitou a modificar o texto da Constituição de 1988 pertinente aos servidores públicos, para suprimir direitos e descaracterizar a **essência do cargo público**. Daí, inclusive, a deterioração do serviço público, nos últimos anos.

Até então, as denominadas carreiras de Estado mereciam destaque no Serviço Público. Uma lei, no Governo Costa e Silva, de iniciativa do então Consultor-Geral da República, Rafael Mayer da Silveira, mais tarde ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal, enumerou, expressamente, as “Carreiras de Estado”: Ministério Público, Diplomacia, Polícia Federal, Fisco e a Procuradoria da Fazenda Nacional.

Em função dessa “reforma”, foram criadas dezenas e dezenas de “carreiras” no Serviço Público Federal, geralmente denominadas de Analistas, Especialistas e Gestores nos mais diversos assuntos, como meio de obtenção de expressivas melhorias salariais, através da substituição dos “vencimentos” por “subsídios”.

Para abrigar os novos ministérios, secretarias, autarquias e empresas estatais, foram construídos, em Brasília e nos Estados, numerosos edifícios, afora alguns palácios.

A rigor, no campo administrativo, a medida mais relevante, nas últimas décadas, foi a implantação do **processamento eletrônico de dados** e da **internet**, o que decorreu mais das imposições do progresso do que de planejamento governamental.

Apesar de todas as reformas, tem-se a impressão de que é de hoje a imagem do Visconde do Ouro Preto, em 1879: “imagine-se um maquinismo de rodas concêntricas ou superpostas, a executarem inutilmente o mesmo movimento e ter-se-á a ideia exata do que é a organização das estações oficiais” (“*O Ministério da Fazenda e sua Reforma*”, de Francisco Sá Filho, Rio, 1957).

O certo é que a Administração Pública federal em 2012 (esta expressão refere-se tão somente ao Poder Executivo) **alcançou um tamanho gigantesco**, a gerar uma colossal burocracia.

Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), “a União, os Estados e os Municípios editam em média **776 normas a cada dia útil**, entre leis, medidas provisórias, decretos e outras” e o “total **13 bilhões de palavras** foram escritas desde a Constituição de 1988 para tentar reger o País, publicadas na forma de **4,4 milhões de normas**” (*O Estado de S. Paulo*).

O gigantismo da Administração Pública federal é evidenciada nos quadros a seguir:

Quadro II

38 Ministérios e órgãos chefiados por Ministros

a) 5 órgãos integrantes da Presidência da República

- 1 – Casa Civil
- 2 – Secretaria-Geral
- 3 – Gabinete de Segurança Institucional
- 4 – Secretaria de Relações Institucionais
- 5 – Secretaria de Comunicação Social

b) 9 órgãos vinculados diretamente à Presidência

- 1 – Advocacia-Geral da União
- 2 – Controladoria-Geral da União
- 3 – Banco Central do Brasil
- 4 – Secretaria dos Direitos Humanos
- 5 – Secretaria de Políticas para as Mulheres
- 6 – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social
- 7 – Secretaria de Portos
- 8 – Secretaria de Assuntos Estratégicos
- 9 – Secretaria de Aviação Civil

Quadro III

24 Ministérios

Grupo a – Funções essenciais da Administração

- 1 – Justiça
- 2 – Fazenda
- 3 – Relações Exteriores
- 4 – Planejamento, Orçamento e Gestão
- 5 – Defesa

Grupo b – Finalidades sociais

- 1 – Cidades
- 2 – Cultura
- 3 – Educação
- 4 – Previdência Social
- 5 – Saúde
- 6 – Trabalho e Emprego

Grupo c – Finalidades econômicas

- 1 – Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- 2 – Ciência e Tecnologia
- 3 – Comunicações
- 4 – Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- 5 – Minas e Energia
- 6 – Transportes

Grupo d – Supérfluos

- 1 – Meio Ambiente
- 2 – Desenvolvimento Agrário
- 3 – Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- 4 – Esporte
- 5 – Turismo
- 6 – Integração Nacional
- 7 – Pesca e Aquicultura

O cargo de Ministro-Presidente do Banco Central é uma excrescência. Foi criado para assegurar as prerrogativas de função, perante o Judiciário.

O quadro seguinte indica a quantidade de **fundações, autarquias e empresas estatais** que integram a administração federal indireta:

Quadro IV

Fundações universitárias	20
Fundações (outras)	14
Autarquias universitárias/educacionais	83
Autarquias (outras)	45
Empresas estatais	141
Total	303

O quadro a seguir permite a comparação entre a estrutura da administração federal dos Estados Unidos, o país mais rico do Mundo, com imensas responsabilidades externas, e a administração federal brasileira.

Quadro V

Poder Executivo Federal		
Organização Administrativa		
	USA	Brasil
Ministros	17	38
Entidades descentralizadas	62	303

Nos Estados Unidos, a Administração federal compõe-se de 5 Offices e 3 Councils integrados à Presidência, 17 *departaments* (Ministérios) e 62 entes descentralizados (8 *Administrations*, 7 *Agencies*, 2 *Authorities*, 3 *Offices* e 4 *Services*), além do Export-Import Bank (EXIMBANK), do Federal Reserve System (FED) e do Peace Corps, em um total de 87.

O exame da legislação pertinente à organização e encargos dos nossos **38 Ministérios e órgãos equiparados** aconselharia, com imenso proveito para a agilização das ações do Governo e até por austeridade, a redução dos Ministérios, de **24 para 17**, e o número de Ministros, de **38 para 22**, com o que a presidente poderia ter à sua disposição uma Administração mais ágil, operosa e produtiva.

Ao mesmo tempo, essa medida importaria em notável **redução** da despesa, com a extinção de cargos em comissão, gabinetes, secretarias executivas e técnicas, consultorias jurídicas, assessorias de imprensa, parlamentares e internacionais e centenas de outros órgãos e suas unidades e subunidades, a **desocupação** de áreas imobiliárias, sobretudo as alugadas, a **venda ou redistribuição** de veículos, máquinas e equipamentos, a **redução** da concessão de diárias e passagens, a **redução** de contas de energia elétrica, serviços telefônicos e **internet**, o **recolhimento** de telefones celulares e cartões de crédito, a **redução** no consumo de materiais de escritório.

Por outro lado, a maior parte das **autarquias federais**, criação do Estado Novo, pode ser extinta, com a incorporação ou reincorporação, aos respectivos ministérios, uma vez que, hoje, não mais subsistem as razões de descentralização e flexibilização da atividade administrativa, nas áreas de orçamento, licitações e pessoal, que justificaram a criação desses entes autônomos.

Essa medida facilitaria o exercício da **supervisão ministerial**, aproximando a atividade e o Ministro. É o caso do DNER (nos Estados Unidos, país que dispõe de excelentes rodovias federais, as funções dessa autarquia cabem à Federal Highway Administration, órgão do Departamento dos Transportes), DNPM (que, nos Estados Unidos, corresponde ao Mineral Management Service, do Departamento do

Interior), Inbra e Ibama (cujas atividades, nos Estados Unidos, são desempenhadas pelo National Park Service e o Fish and Wildlife Service, do Departamento do Interior).

O INSS, apesar de sua gigantesca dimensão, poderia ser transformado em órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social, dando a este o corpo que lhe falta. A empresa pública Finep, dadas as suas finalidades, poderia ser incorporada ao BNDES.

Muitas das autarquias e fundações da área educacional (Universidades, Faculdades, Institutos Federais etc.) poderiam ser transferidas aos Estados, de modo a se ajustarem aos interesses locais. Bastaria que a lei autorizasse a doação de todo o patrimônio (na linha da lei que autorizou a doação dos Ceasas) e a cessão de professores e funcionários, ainda que a União se obrigasse a custear a despesa, até que a gratuidade do ensino seja limitada aos alunos carentes e eliminados os atuais privilégios de uma maioria suportada por toda a coletividade, inclusive por milhões de contribuintes, que nunca chegaram, nem chegarão, à universidade, tudo de forma a liberar recursos para o custeio do ensino fundamental e médio.

Atividades presentemente afetas a **fundações públicas**, que são autarquias com outro nome, também poderiam ser incorporadas ou reincorporadas às estruturas básicas dos ministérios a que estejam vinculadas, como, por exemplo, o IPEA (cujo excelente quadro de economistas poderia constituir uma carreira de pesquisador ou consultor econômico, privativa do Ministério da Fazenda), a Fundação Nacional da Saúde etc.

No que concerne à redução do número de **empresas estatais**, o roteiro está estabelecido no Programa Nacional de Desestatização, regulado pela Lei nº 8.031/90, cujo anteprojeto tivemos a oportunidade

de rever e reescrever em uma só madrugada. No particular, o Programa avançou bastante, mas, desde o governo anterior, perdeu força.

Ensinam os teóricos da Ciência Administrativa que o número de departamentos subordinados ao chefe deve ser tal que ele possa dispensar a cada um suficiente atenção (Cfr. PFIFFNER e SHERWOOD, *Administrative Organization*, trad. E. Jacy Monteiro, Bestseller, São Paulo, p. 65).

Diante desses dados, indicados de modo sintético, é fácil concluir que a Presidente da República é, por assim dizer, **prisioneira, no Palácio do Planalto, de uma estrutura gigantesca**, que, em lugar de assessorá-la para bem governar, na verdade tolhe os seus passos, dificulta as suas ações, burocratiza os seus projetos, toma o seu precioso tempo. “Cercada”, no próprio Palácio, por 14 ministros, obrigada a reunir-se com os outros 24 ministros, afora as audiências a autoridades dos outros Poderes, governadores de Estado, embaixadores, empresários etc., a presidente é sobrecarregada no exercício das suas funções. O estudo e as decisões sobre relevantes questões nacionais são prejudicados pela burocracia de uma estrutura administrativa gigantesca, que mais cria problemas do que os resolve. Esse quadro, evidentemente, transmite intranquilidade a todos e, sobretudo, aos investidores, gera **insegurança jurídica**.

O Professor Northcote Parkinson, no clássico *A Lei de Parkinson*, observou, com toda a perspicácia, que, na Administração “os problemas só existiam pelo simples fato de existirem os funcionários”. Parodiando Parkinson, podemos afirmar que, no Brasil, os problemas de Governo só existem pelo simples fatos de existirem tantos ministérios, autarquias, fundações públicas e empresas estatais.

Em face do exposto, impõe-se a adoção de um rigoroso programa de **austeridade fiscal e racionalidade administrativa**, de modo a propiciar a redução da despesa pública e o aperfeiçoamento do funcionamento da estrutura governamental. Mais do que uma reforma, a Administração Pública Federal necessita de uma **reconstrução**, uma **reengenharia**.

Um programa de austeridade fiscal e racionalidade administrativa tem de começar pela imediata extinção de ministérios, secretarias especiais, autarquias, fundações, colegiados e outros órgãos e respectivas unidades e subunidades, que se revelem desnecessários. E, ao mesmo tempo, pela extinção das **atividades desnecessárias** e pelo **bloqueio das dotações orçamentárias** consignadas a esses órgãos e a tais atividades. A Presidência da República tem de ser desocupada de todas as Secretarias Especiais e Conselhos.

Tal providência é a mais eficaz e de resultados mais imediatos, na consecução de meta de redução da despesa pública, porque importa na cessação da utilização de dotações orçamentárias, na extinção de cargos em comissão, na redistribuição de funcionários, instalações e equipamentos, na extinção de contratos com empresas prestadoras de serviços e na redução da burocracia (menos processos, ofícios, memorandos etc.).

Essa não é, todavia, uma empreitada fácil, em face do que Henri Déroche, na excelente *Les Mythes Administratifs* chama de “*les résistances à la destruction ou loi de persistance*”. Observando, com propriedade, que “*il n'est rien dans l'organisation sociale de plus solide et de plus stable qu'un service administratif*”, Déroche formula a **lei da persistência**:

a) “*tout service bureaucratique est organisé pour fonctionner sans limitation de durée*”, ou seja, sob a perspectiva da perenidade (por exemplo,

o prazo indeterminado do Incra supõe que a reforma agrária nunca se concluirá);

b) *“tout service bureaucratique oppose des forces actives et des forces d’inertie à sa disparation”, acrescentando o ilustre professor que “la destruction d’un service n’est jamais totale, mais aboutit toujours à un transfert de fonctionnarisation”, “il offre la résistance passive d’une scrtuture sociologique stable” e “sous couvert de réforme un service est déclaré supprimé, mais un autre est appelé à prendre sa place” (Les Mythes Administratifs, Paris, 1966, p. 287).*

Com efeito, sempre que se extingue um órgão ou entidade, o seu elenco de competências é transferido para outro. Os órgãos extintos permanecem como hibernados em algum lugar e, na primeira oportunidade, ressurgem revitalizados, como a “fênix” das cinzas.

O ideal é extinguir o órgão e, se possível, as atividades a ele afetas. Se assim não for, os funcionários seguem, junto com as atividades, para outro órgão, onde se forma a semente do ressurgimento. Enfim, não é fácil extinguir um órgão sequer, uma simples divisão ou seção.

Acima de tudo, o êxito de um **programa de austeridade fiscal e racionalidade administrativa** depende da **vontade política** e da **determinação** do Governo. Depende de o Governo “permanecer firme a todo custo”, conforme a lição de Ludwig Erhard, para implantar, na Alemanha, a economia de mercado e realizar o famoso milagre (*Bem-estar para todos*, trad. de Ana de Freitas, Ed. Livros de Portugal, Rio, p. 30).

Pela consequente redução da burocracia e da despesa pública e a simplificação e desburocratização das ações administrativas e da atuação do Governo, as medidas acima referidas importariam em aprimorar a “segurança jurídica” da população, das empresas e dos investidores.

A estabilidade da moeda nacional

O tema relativo à estabilidade da moeda nacional é apenas mencionado, porque também exigiria uma palestra específica, mas a cargo de um economista.

É claro que a estabilidade da moeda é função da solidez das instituições financeiras, securitárias e de previdência privada, como também da atuação do Banco Central do Brasil (BACEN), da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS).

O Plano Real restabeleceu a estabilidade da nossa moeda, mas os índices de inflação, embora módicos, ainda persistem e as taxas de juros continuam elevadas.

A dívida pública extravagante e a despesa pública anual com o pagamento de juros para “rolar” as obrigações do Tesouro Nacional impedem a redução da carga tributária e tudo isso afeta, drasticamente, a **segurança jurídica** das atividades empresariais e afasta os investimentos e, sobretudo, os investidores estrangeiros.

Evidentemente, moeda estabilizada, taxas de inflação controladas e juros módicos são condições essenciais para a **segurança jurídica** de todos.

VI

A previsibilidade, presteza e eficácia das decisões do judiciário

Também merecem palestras específicas os temas referentes à previsibilidade, presteza e eficácia das decisões do **Judiciário**, que são essenciais à **segurança jurídica**. No entanto, a realidade é outra: as decisões, de modo geral, não são previsíveis e os processos são muito demorados, o que torna ineficazes muitas decisões. Todo advogado pode citar inúmeros exemplos dessas dificuldades.

A absurda “constitucionalização” de todos os temas – a Constituição dispõe sobre as mais diferentes matérias – transformou o Supremo Tribunal Federal em uma terceira instância e, por consequência, em um dos responsáveis pela morosidade da Justiça. O eminente Professor Ives Gandra da Silva Martins, em entrevista à *Revista Consultor Jurídico* de 11/11/2012, respondendo a indagação: “O Supremo tem usurpado a função de legislador?”, declarou, enfaticamente: “Sim. A toda hora, o Supremo muda as regras. Hoje nós temos insegurança jurídica.”

Por outro lado, a Justiça Federal e a Justiça de alguns Estados, como a de São Paulo, também se revelam imprevisíveis e demoradas.

O Código de Processo Civil ainda é excessivamente formal e as novas propostas não se revelam inteiramente adequadas, para resolver essas questões, segundo a opinião dos próprios especialistas. A legislação penal é diversificada e não há um equilíbrio geral entre as penas prescritas para os criminosos.

Por conseguinte, mudanças radicais são necessárias, tanto mais que essas questões são da máxima relevância para toda a sociedade brasileira e são fundamentais para a **segurança jurídica** dos investidores nacionais e estrangeiros.

VII

A atuação do Poder Legislativo

A atuação eficaz do Congresso Nacional é condição essencial para a **segurança jurídica** em geral. A eficácia diz respeito à aprovação, em tempo oportuno, dos projetos de interesse para o aperfeiçoamento da ordem jurídica, econômica e social. E diz respeito à recusa a projetos demagógicos, desnecessários e, sobretudo, dos que sejam prejudiciais ao País.

Lamentavelmente, o Congresso Nacional, presentemente, só tem atuado com rapidez, na votação de projetos do Governo, cuja base parlamentar seja mobilizada para tal fim. Raramente, é aprovado um projeto de autoria de um parlamentar, mesmo que verse sobre questão de alto interesse público. A produtividade é baixa e isso preocupa os brasileiros em geral e os investidores em particular. Recentemente, o eminente Senador Francisco Dornelles declarou à imprensa que, hoje, o parlamentar só consegue ver aprovada alguma proposta própria, se utilizar o processo de emenda a uma medida provisória baixada pela Presidente da República. Com efeito, os projetos apresentados pelos próprios senadores e deputados nunca chegam a ser votados.

Em excelente editorial publicado em 14/11/2012, *O Estado de S. Paulo* relata que “o Congresso promove a reforma simultânea de seis códigos fundamentais para os cidadãos e empresas. Trata-se do Código Penal, do Código de Processo Penal, do Código de Processo Civil, do Código de Defesa do Consumidor, do Código Comercial e do Código Eleitoral. Há cerca de um mês, o Legislativo aprovou o Código Florestal”. Este último provocou imensas preocupações aos proprietários rurais, aliás responsáveis pelas exportação dos produtos agropecuários, que garantem os saldos comerciais do País.

“No passado – lembra o editorial – a reforma de um único código costumava demorar cerca de duas décadas. No caso do Código Civil, que trata do matrimônio, das sucessões, da propriedade privada e das obrigações contratuais, por exemplo, a demora foi de 34 anos.” Mesmo assim, acrescente-se, o novo Código Civil, ao entrar em vigor, provocou reações contrárias em diversas áreas.

O editorial transcreve a advertência do eminente jurista, Ministro Célio Borja: “É muito arriscado fazer todas essas reformas ao mesmo tempo, sem consulta ampla ou com pouco debate. É preciso cuidado. A maioria das ideias que estão por aí não convence. Algumas são quase juvenis. Estão empurrando uma nova produção legislativa, de caráter infraconstitucional, que pode regular excessivamente a liberdade privada.”

Em síntese, a ação do Legislativo é fundamental para a **segurança jurídica**, mas, nos dias presentes, o Congresso tem, sobretudo, intranquilizado o empresariado e os investidores.

VIII

O sistema tributário nacional, a burocracia e as ações do fisco

O Sistema Tributário Nacional é um dos mais complexos do Mundo ou o mais complexo. Está estruturado em **156 normas** da Constituição Federal (alterada por 17 Emendas), fato sem paralelo no planeta Terra, e complementado pelo Código Tributário Nacional, com 218 artigos, afora parágrafos, incisos e alíneas. É regulado, ainda, em leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, regulamentos e decretos do Executivo, instruções e pareceres normativos, portarias, circulares, soluções de consulta da Receita Federal e na Jurisprudência dos Tribunais e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e nos correspondentes atos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme levantamento efetuado pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas Tributárias (IBPT), existem em vigor, mais de **240 mil normas tributárias**. Portanto, a burocracia fiscal é muito poderosa.

Evidentemente, nenhuma pessoa física ou jurídica, nenhum advogado ou contador especializado, nenhum professor, pode dominar todo esse arsenal tributário, mas o Fisco está atento e aqui e ali enquadra e pune os contribuintes. Evidentemente, esse é um dos pontos que mais afastam os investidores, especialmente os estrangeiros, por consequência dificultando o desenvolvimento econômico e social do País. E não se vê, no Governo, sequer disposição em enfrentar essa questão.

Além disso, outras medidas poderiam, desde logo, contribuir para a simplificação e desburocratização do Sistema e a redução da carga tributária.

Contudo, os especialistas e os estudiosos e algumas organizações, como o IBPT, a Fundação Getúlio Vargas e outras, constantemente oferecem propostas para dar início à solução dessa tormentosa questão, mas o Governo sempre reage negativamente, sob o argumento central de que o momento não permite perda de receita tributária.

Vale, mesmo assim, alinhar algumas propostas, para uma reforma, ainda que em fatias ou etapas. A primeira seria a **desconstitucionalização** do Sistema Tributário, transferindo, para as leis complementares e ordinárias, a matéria que lhes sejam próprias. Nós elaboramos, em 2006, uma proposta de emenda, que está publicada na *Revista Jurídica Consulex*, composta por apenas dois artigos que **suprimiriam 84 dispositivos constitucionais**, daria nova redação a outros cinco e acrescentaria uma regra de transição. Depois, toda a matéria tributária passaria a ser regulada em uma lei complementar e em leis ordinárias, assim viabilizando a reforma e simplificação do sistema e a redução da carga tributária.

IX

As Conclusões

Este texto já estava preparado, quando, em artigo publicado no *O Globo* de 8/12/2012, o conceituado empresário Antenor Barros Leal, Presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, discorrendo sobre a segurança para os investidores, resume, com precisão, que “os dados econômicos em si, isto é, tamanho de investimento, taxas de retorno, formas de capitalização, capacitação profissional média, estrutura de mercado, concorrentes, disponibilidades de executivos, habitabilidade das cidades alvo, incluindo meio ambiente e segurança, são fundamentais para a decisão final. Todo esse imenso processo seletivo está condicionado ao principal: garantia dos investimentos

e remessas de lucros; não discriminação a multinacionais; existência de marcos regulatórios pacificados, respeitados e previsíveis; e, principalmente, legislação trabalhista, se pró-emprego ou pró-sindicato”.

Todas as questões ora desenvolvidas demonstram que o Brasil oferece apreciável nível de **segurança jurídica** a todos os cidadãos residentes e a todas as empresas e demais entidades sediadas no País, bem assim aos investidores nacionais e estrangeiros e às entidades financiadoras em geral, inclusive as de natureza internacional.

Todavia, muitas e muitas ações revelam-se necessárias e, até mesmo, urgentes e inadiáveis, para que o País possa oferecer a todos um ambiente de sólida e integral segurança jurídica.

Essas ações inadiáveis dizem respeito, principalmente, à carga tributária elevada, à complexidade do Sistema Tributário, a imprevisibilidade e morosidade do Judiciário, à burocracia das entidades governamentais, à inflação persistente e às elevadas taxas de juros, todas a desafiar a ação dos três Poderes da União. No entanto, todas podem ser enfrentadas e solucionadas pela ação competente, equilibrada e persistente do Governo.

Somente assim poder-se-á proporcionar efetiva e integral **segurança jurídica** aos cidadãos residentes e às empresas sediadas no País, bem como estimular os investidores nacionais e atrair investidores estrangeiros e financiadores externos, tudo de modo a promover o desenvolvimento econômico e social, conforme aspiração de toda a sociedade brasileira.

Palestra pronunciada em 11 de dezembro de 2012