

A burocracia

Cid Heraclito de Queiroz

*Advogado, ex-procurador-geral da Fazenda Nacional (1979-1991) e
consultor da CNC*



Sumário

- I – O significado de *burocracia* e de administração
- II – As fontes da burocracia no Brasil
- III – A burocracia no Poder Legislativo
- IV – A burocracia no Poder Judiciário
- V – A burocracia no Poder Executivo
- VI – A burocracia no Sistema Tributário Nacional
- VII – A burocracia em outras atividades
- VIII – As ações contra a burocracia no Brasil
- IX – As conclusões

I – O significado de burocracia e de administração

Burocracia é um galicismo proveniente de *bureaucratie*, entendida tal expressão no seu verdadeiro significado. O vocábulo *bureaucratie* tem origem em *bureau*, ou seja, a escrivaninha, a mesa de trabalho dos funcionários. Em sua acepção original, **burocracia** é um modelo de organização administrativa fundada na hierarquia e que funciona segundo regulamentos, normas e padrões expressos, por intermédio dos ocupantes de cargos ou funções, com atribuições e responsabilidades definidas e conforme uma escala fundada na hierarquia.

Esse modelo de organização, considerado como ideal por Max Weber (WEBER, Max. *Theory of social and economic organizations*. New York: Oxford University Press, 1947), funciona ou deve funcionar independentemente da substituição dos ocupantes dos cargos e funções. Demitido ou dispensado o titular do cargo ou função, outro ocupará o seu lugar, para dar continuidade ao funcionamento do serviço.

Segundo Thomas Bateman e Scott Snell, professores norte-americanos, “uma vantagem da burocracia – sua permanência – pode também ser um problema”, porque “uma vez que uma burocracia é estabelecida, é muito difícil desmantelá-la”. E indicam, entre as limitações do modelo burocrático, aquelas em que o “acúmulo de poder pode levar a uma administração autoritária” e “as regras podem tornar-se fins em si mesmas” (BATEMAN, Thomas S; SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. Tradução de Celso A. Rimoli. São Paulo: Atlas, 1998. Título original: *Management: building competitive advantage*. p. 53).

A grande crítica ao modelo da burocracia é que ele não se coaduna com a rapidez e a flexibilidade necessárias, nos dias atuais, para a tomada das decisões e sua respectiva execução. Mas não haveria outro melhor, e as

deficiências tidas como sendo do modelo são devidas, na realidade, às distorções na sua prática: estruturas gigantescas, muitos chefes, encargos repetitivos, muitos níveis hierárquicos e nomeação, para os cargos de direção e chefia, de pessoas despreparadas, sobretudo quando a escolha recai em estranhos às carreiras da entidade.

Diante das falhas do modelo em foco, particularmente no Brasil, o vocábulo *burocracia* passou a ter um **novo significado**, a configurar um **neologismo**, qual seja uma palavra antiga com significado novo ou, conforme a observação do Acadêmico Evanildo Bechara, “por mudança do significado” (BECHARA, Evanildo. *Moderna Gramática Portuguesa*. Rio de Janeiro: Lucerna, 1999. “por mudança e significado”. p. 351).

Dessa forma, a expressão **burocracia** passou a significar, na administração, as exigências, as condições, os procedimentos desnecessários, morosos, inoportunos ou repetitivos, as filas, a sucessão de pareceres, as diligências, o exagero de níveis hierárquicos, os atendentes despreparados e lentos, as licenças e autorizações, a falta de informações visuais nos locais de atendimento público, os prazos longos ou sem limite predeterminado, bem assim as barreiras intransponíveis e os entraves inexplicáveis, sempre onerosos aos cidadãos, às entidades e ao Estado. A burocracia consagra a prevalência da forma sobre a finalidade ou o objetivo. São cognatos de *burocracia*, em sua nova acepção, o verbo *burocratizar*, o adjetivo *burocrático* e o substantivo *burocrata*.

A burocracia torna improdutivos e inoperantes os entes públicos e muitas entidades privadas, com aumento imoderado de custos, perda de competitividade, ineficácia das ações, desestímulo aos investidores.

No Brasil, a organização administrativa, nos três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário –, nos planos federal, estadual e mu-

nicipal, segue o modelo da burocracia. Muitas entidades privadas, sobretudo associações, e mesmo grandes empresas também adotam o modelo burocrático.

Como a burocracia nasce, cresce e se agiganta, sobretudo no âmbito da administração pública, parece necessário definir o que seja **administração**.

Entretanto, a tarefa não é fácil. O renomado Peter Drucker registrou:

“A palavra administração é extraordinariamente difícil de definir. Em primeiro lugar, ela é tipicamente um termo norte-americano e dificilmente pode ser traduzido para qualquer outra língua, nem mesmo para o inglês britânico. Indica uma função, mas também as pessoas que a desempenham. Indica uma posição e classes sociais, mas também uma matéria e um campo de estudo.” (DRUCKER, Peter. *A arte da administração total*. São Paulo: Pioneira, 1974. v. I, p. 5.)

Na lição do consagrado Hans Kelsen, “define-se la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura” (KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Tradução de Luiz Legaz Lacambra. México: Editora Nacional, 1979). Por sua vez, o erudito Themístocles Cavalcanti ensina, *ex cathedra*, que “a Administração Pública, em seu sentido formal, é constituída pelos órgãos do Estado que preenchem as funções administrativas” (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. v. I, p. 48). E para J. Cretella Júnior, administração “é a atividade que o Estado desenvolve mediante atos concretos e executórios para a consecução direta, ininterrupta e imediata dos

diferentes fins públicos” (CRETELLA, JÚNIOR, José. *Dicionário de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 21).

Por conseguinte, a **administração** diz respeito à gestão e à execução dos encargos afetos a todos os entes públicos e privados. No âmbito dos entes públicos, excluiria apenas os atos de caráter estritamente **legislativo** (a apresentação e a votação dos Projetos) ou **jurisdicional** (as decisões dos Tribunais e as sentenças e despachos dos juízes).

II – As fontes da burocracia no Brasil

Em nosso país, as fontes da burocracia são encontradas nos três Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal, bem assim nos poderes municipais, tanto na administração direta como na administração indireta: agências, outras autarquias e empresas estatais. Também são encontradas em empresas privadas, notadamente as concessionárias de serviços públicos (transportes, telefonia, etc.), e, ainda, em seguradoras de planos de saúde, instituições bancárias e outras.

Mesmo nos atos de caráter estritamente **legislativo** ou **jurisdicional**, a burocracia se faz presente.

Outras grandes fontes da burocracia situam-se no Sistema Tributário Nacional, estruturado em leis complementares e ordinárias, afinal produtos do Poder Legislativo, conforme propostas do Poder Executivo, e, ainda, na sistemática da Previdência Social.

III – A burocracia no Poder Legislativo

No Legislativo federal ocorre uma fantástica acumulação de propostas de emenda à Constituição e projetos de leis complementares e ordiná-

rias, que, de modo geral, tramitam nas diversas comissões. Os Vetos opostos, pelo presidente da República, aos Projetos de Lei nunca são apreciados, apesar do prazo constitucional de 30 dias. As sessões não são produtivas. No Plenário, predomina, como é público e notório, a desordem, com os parlamentares fora de seus assentos, agrupados nos corredores e na área fronteira à Mesa. Tudo bem diferente das sessões dos Parlamentos de outros países.

A Constituição preceitua que uma “lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (art. 59, parágrafo único). Trata-se da Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998, que, excepcionalmente, é modelar, perfeita, completa, mas não é observada. Entre outras normas, essa lei dispõe que “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto” (art. 7, I) e que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão” (art. 7, II). Na realidade, isso nem sempre acontece. Existem leis que constituem verdadeiros “bazares”, dispondo sobre as mais diferentes matérias.

O art. 13 da Constituição, de inspiração antiburocrática, preceitua que “as leis federais serão reunidas em codificações e em coletâneas por volumes contendo matérias conexas ou afins...”. Essa norma nunca foi obedecida. A sociedade brasileira vive em um emaranhado de leis, o que dificulta o trabalho de magistrados, advogados e consultores. Afeta a segurança jurídica. E desanima os investidores.

Afora isso, o Congresso tolera o abuso do Executivo na expedição de medidas provisórias, limitadas, pela nossa Carta, aos casos de **relevância e urgência**. Todavia, nesses 25 anos de promulgação

da Carta de 1988, já foram expedidas **2.858 medidas provisórias** (média de duas a três por semana) – além das reedições de medidas não votadas no prazo constitucional –, o que, afora a significativa contribuição à burocracia, constitui uma invasão da principal missão do Congresso, qual seja a votação das Leis.

É necessário reconhecer que as duas Casas do Congresso Nacional trabalham intensamente. O Senado Federal, de fevereiro a outubro deste ano, apreciou 16.958 proposições e votou – no Plenário e nas Comissões – 723 matérias. Suas comissões permanentes emitiram 944 pareceres.

Por outro lado, na produção legislativa do Congresso são encontradas muitas “pérolas” burocráticas, como, por exemplo:

– A Lei nº 12.026, de 09/09/2009, que “institui o Dia Nacional da Luta contra as Queimaduras”;

– A Lei nº 12.285, de 06/07/2010, que “confere ao Município de Apucarana, no Estado do Paraná, o título de Capital Nacional do Boné”;

– A Lei nº 12.077, de 29/10/2009, que “institui o Dia Nacional da Alimentação”;

– A Lei nº 12.080, de 29/10/2009, que “institui o Dia da Legalidade” – 25 de agosto;

– A Lei nº 12.325, de 15/09/2010, que “institui o dia nacional de respeito ao contribuinte” (25 de maio); e

– A Lei nº 12.389, de 03/03/2011, que “institui o dia nacional do calcário agrícola”.

O saudoso *Jornal do Brasil* publicou, há tempos, matéria sobre “pérolas do Legislativo”, citando projetos de lei para: obrigar as lojas de departamentos e demais casas comerciais a empacotar as mercadorias para presentes em papel apropriado; obrigar as Secretarias de Educação a “manter cursos durante a madrugada para os que sofrem de distúrbios do sono”; “proibir as crianças de utilizarem brinquedos sonoros em salas de aula”; “criar macumbódromos, de modo a organizar os cultos de umbanda que têm deixado suas marcas nas árvores e matas da cidade”; autorizar os policiais militares a assistir de graça a todo e qualquer evento artístico ou cultural, mesmo estando de folga e sem uniforme, sob a justificativa de oferecer segurança aos demais participantes (*JB* de 24/05/1998).

O eminente senador e ex-presidente da República José Sarney, já em 1957 – referindo-se à meta do governo Chirac, na França, de acabar com a multiplicidade de leis –, criticava a quantidade exagerada de leis no Brasil, enfatizando que:

“Diz-se que o Estado de Direito é o governo das leis e não dos homens. Que Estado de Direito pode existir, com tantas leis que significam não ter nenhuma, em que todas podem ser modificadas a qualquer hora do dia ou da noite, sem conhecimento do cidadão, nem do Congresso?”. E adiante: “temos projetos para tudo, até mesmo um que proíbe ‘dar troco em bombons’. Temos lei do Imposto de Renda anual, lei eleitoral para cada eleição e lei que regula a composição do sal na alimentação bovina. Nada há de mais subdesenvolvido do que o pandemônio da Legislação brasileira.” (*Folha de S. Paulo* de 21/02/1997)

A **redução da burocracia** no âmbito do Poder Legislativo dependeria: de melhor ordem nos trabalhos legislativos; da votação, em

tempo razoável, dos Vetos presidenciais, das Medidas Provisórias e das Propostas de Emenda à Constituição e de leis complementares e ordinárias; da recusa liminar a medidas provisórias que não versem sobre matéria relevante e urgente; e do arquivamento sumário de projetos que não tratem de matéria própria para lei.

IV – A burocracia no Poder Judiciário

No Judiciário federal e no de vários estados a quantidade de processos cresce imoderadamente.

O eminente ministro Nelson Jobim, ao tomar posse do elevado cargo de presidente do Supremo Tribunal Federal, em 2004, destacou, enfaticamente, que “a Nação quer e precisa de um Judiciário que responda a três exigências: acessibilidade a todos; previsibilidade de suas decisões; e decisões em tempo social e economicamente tolerável”.

Na Presidência do Supremo Tribunal, Nelson Jobim instituiu, em 2004, a metodologia para o **primeiro grande levantamento estrutural** do Poder Judiciário, declarando:

“Os dados a serem apurados por todos os Tribunais – a começar pelos da área federal – vão identificar, com precisão matemática, os verdadeiros gargalos e necessidades do sistema de prestação de justiça, e responder a questões até hoje discutidas na base do ‘achismo’, como a de se é preciso aumentar ou não o número de juízes em todas as regiões do País.”

O Projeto de Jobim tornou-se uma realidade.

Presentemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispõe de um Departamento de Pesquisas Judiciárias que vem elaborando excelentes

estatísticas, com base em dados fornecidos por todos os Tribunais. Essas estatísticas fornecem valiosos subsídios, não só para os ajustes estruturais do Judiciário, como também para iniciativas do Executivo e do Legislativo no sentido de eliminar os motivos de grande quantidade de processos.

O *Relatório Justiça em Números 2013 – Ano-base 2012*, do Conselho Nacional de Justiça, com 339 páginas disponíveis na internet, indica os seguintes dados sobre processos em todo o Judiciário brasileiro, referentes a 2012:

Quadro I – 2012

Número de casos pendentes de julgamento	64,0 milhões
Novos processos em 2012	28,2 milhões
Número de processos em tramitação em 2012	92,2 milhões

Quadro II – 2012

Número de processos encerrados	27,8 milhões
Número de decisões e sentenças	24,7 milhões
Número de execuções fiscais (União, Estados e Municípios)	29,2 milhões
Número de processos na Justiça Federal	8.122.277

Conforme o Relatório do CNJ, o crescimento de casos novos desde 2009 (14,8%) foi superior à quantidade de processos encerrados (10%) e de sentenças proferidas (4,7%). É justo destacar que os melhores índices de produtividade foram os registrados nos Tribunais de Justiça dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.

Raramente as fontes desse quadro são atacadas, ou seja, as Leis inconstitucionais, as Leis obscuras, as Leis contraditórias, as Leis antissociais, que geram processos aos milhares e milhares, dando margem, inclusive, a divergências jurisprudenciais que somente são vencidas com as decisões finais do Supremo Tribunal Federal. Essa situação seria evitável se o Legislativo aprovasse projetos de lei revogatórios ou modificadores dos dispositivos legais geradores dos litígios judiciais.

Uma interessante iniciativa para a desburocratização da Justiça foi objeto da Lei nº 9.099, de 26/09/1995, que dispôs sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, “para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade”, com a participação de conciliadores e de juízes leigos, ambos bacharéis em Direito.

Recentemente, foi realizada a 8ª Semana Nacional de Conciliação, na qual o ministro Joaquim Barbosa, presidente do Supremo Tribunal Federal, lembrou, conforme matéria publicada pelo *Jornal do Comércio* de 3 de dezembro de 2013, que esses eventos, de verdadeira mobilização nacional, “proporcionaram a realização de 1,9 milhão de audiências que resultaram

em 916 mil acordos, índice de quase 50% de solução de conflito”. Trata-se, pois, de inovação que contribui para a redução dos litígios judiciais.

Sendo a nossa Constituição universalista, no sentido de tratar de todos os temas, e muito detalhista, no sentido de dispor sobre matérias próprias para lei, em **todos os processos judiciais sempre podem ser alegados aspectos constitucionais**. Isso ocorre, sobretudo, nas questões de natureza tributária, previdenciária, financeira, econômica e social e, ainda, nas questões relacionadas com a educação, a cultura, o desporto, a ciência e a tecnologia, a saúde, a família, a criança, o adolescente, os índios e outras matérias disciplinadas pela Carta de 1988.

A propósito, o ministro Cesar Peluso, quando exercia a Presidência do STF, declarou, em entrevista à revista *Veja* de 07/07/2010:

“Temos uma Constituição extremamente analítica, com mais de 200 artigos e mais de 50 emendas (hoje já são 76 emendas). Praticamente qualquer causa pode ser levada ao Supremo, que é uma Corte constitucional. Nos Estados Unidos, a Constituição tem sete – sete! – artigos e 27 emendas. Eles julgam de 90 a 100 casos por ano. Nós julgamos mais de 120 mil.”

De acordo com pesquisa efetuada pela Fundação Getulio Vargas, os maiores litigantes nos processos submetidos ao STF são, pela ordem, a Caixa Econômica Federal, a União Federal, o Banco Central e o

INSS. Entre os dez maiores figura uma empresa privada, a Telemar Norte Leste. É evidente que as razões desses litígios devem ser estudadas, com vistas à adoção de soluções legislativas ou administrativas.

No Estado do Rio de Janeiro o Tribunal de Justiça divulgou a lista dos cem maiores litigantes no período de 2005 a 2011:

Quadro III

Litigante	Total de ações
Telemar/Oi	235.704
Ampla	141.823
Light	140.313
Vivo	111.413
Banco Itaú	98.894

Recentemente – em 29/08/2013 –, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro divulgou a denominada lista *TOP 30*, na qual relacionou as 30 empresas mais acionadas nos Juizados Especiais Cíveis (JECs). As dez primeiras são:

Quadro IV

TJ-RJ

Empresa	Ações nos últimos 12 meses
Telemar Norte Leste	65.564
Banco Santander	34.281
Telecom Leste	30.450
Cedae	28.652
Itaú-Unibanco	27.204
Light	25.164
Bradesco	22.703
Itaucard	21.506
Oi Telefonía Celular	20.337
Ampla	17.878

Esses dados estatísticos demonstram a **ineficiência das agências reguladoras** das atividades dessas empresas – Anatel e Anae –, bem assim do Banco Central. Cabe-lhes investigar as razões de tantas ações judiciais propostas contra as citadas empresas e atuar no sentido de eliminar as causas da insatisfação dos respectivos consumidores e clientes.

Com relação à exagerada quantidade de litígios envolvendo grandes empresas privadas e submetidos ao Supremo Tribunal, o então presidente, ministro Cesar Peluso, destacou:

“Há um volume desnecessário de trabalho no sistema judiciário, provocado, sobretudo, pelas grandes empresas – especialmente nos casos em que elas são processadas por seus clientes. Mesmo quando não têm razão, elas apresentam inúmeros recursos para adiar a definição dos processos. Fazem isso para postergar o pagamento das dívidas, quando poderiam identificar os pontos litigiosos, chegar a uma solução razoável com os consumidores e, assim, as causas com que ficam nos entulhando. Outro problema é a Administração Pública, o maior cliente do Judiciário. A exemplo das grandes empresas, os órgãos públicos recorrem em todos os casos em que se envolvem. De novo, não há por que ser assim. Eles também poderiam abrir mão dos recursos.” (Veja de 07/97/2010)

A esse quadro acrescente-se a nossa lei processual, que faculta às partes a interposição de sucessivos recursos. O atual Código de Processo Civil tem 1.220 artigos. Anuncia-se a próxima aprovação, pelo Congresso, de um novo Código de Processo Civil, o terceiro em nosso país, elaborado por renomados processualistas, quando deveria ser produto, principalmente, da experiência de magistrados, procuradores e advogados. Fundamental em nosso Direito, o atual Código Civil, o segundo de nossa história, foi instituído pela Lei nº 10.406, de 10/01/2002, que entrou em vigor em 2003 e compõe-se de **2.046 artigos**. Não obstante, ainda em 2003 o deputado Ricardo Fiúza apresentou o Projeto de Lei nº 6.960, para alterar 188 artigos do Código Civil.

A respeito desse tema, o ministro Nelson Jobim, no precitado discurso de posse, afirmou:

“Aqueles que pensam o processo de forma só acadêmica preocupam-se com a consistência sistêmica do modelo e não com sua funcionalidade. Transformam o processo em tese de mestrado e não algo que está a serviço do povo e da Nação. Colocam em segundo plano a função real do processo: a produção de decisões em tempo eficaz.”

O novo Código de Processo Civil, ao que se anuncia, terá 1.085 artigos, afora parágrafos, incisos, alíneas e itens, o que pode contribuir para a burocracia na realização da Justiça. Asseguram, no entanto, os seus ilustres autores que o Projeto envolve medidas de simplificação, atacando a burocracia judicial.

No Fórum Nacional Especial realizado no Rio de Janeiro em setembro de 2011 sob a presidência do ex-ministro Reis Velloso, o eminente ex-ministro da Justiça e ex-ministro do STF Célio Borja defendeu “a desburocratização da Justiça e a diminuição dos tipos de recursos, para reduzir a morosidade no julgamento de processos”.

Todavia, a burocracia no Judiciário tem sido enfrentada com a ampliação de nossos tribunais, a criação de novas varas judiciárias e o aumento constante da quantidade de juízes e funcionários. Na realidade, a solução estaria na **redução do número de processos**. Nessa linha, o ilustre ministro Gilmar Mendes, quando presidia o Supremo Tribunal Federal, declarou que “é preciso acabar com essa visão de que, quanto mais os processos surgirem, mais juízes são necessários para julgá-los. Precisamos é de mais racionalidade.” (*Valor* de 1º/09/2008)

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, dispôs sobre a **repercussão geral** e a **súmula com efeito vinculante** (Constituição, art. 102, § 3º, e art. 103-A, respectivamente), assim contribuindo sobremodo para a redução dos processos submetidos ao Supremo Tribunal Federal.

O **efeito vinculante** das decisões do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade e nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade é outra inovação que contribui para a redução do número de processos no STF. Todavia, tais ações vêm sobrecarregando a Suprema Corte, uma vez que podem ser propostas por numerosas autoridades, por qualquer partido político e por diversas entidades privadas.

Outra medida simplificadora e, assim, antiburocracia foi adotada pelo Conselho Nacional de Justiça, mediante a Resolução nº 65, de 16/12/2008, que “dispõe sobre **uniformização do número** nos órgãos do Poder Judiciário”, ou seja, institui a “numeração única de processos” em todas as unidades da Federação e em todos os Tribunais e Juízos. São seis campos e vinte algarismos, que indicam todos os dados necessários à identificação da origem e da natureza de cada processo.

Citamos, neste passo, algumas experiências do período em que estivemos à frente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A primeira foi o cancelamento, por lei, de **débitos fiscais de pequeno valor**, inferiores ao custo da cobrança judicial, conforme cálculos efetuados pelo Serpro (Decreto-Lei nº 1.687, de 18/07/1989). Essa medida foi adotada, inicialmente, no contexto do Programa Nacional de Desburocratização. Dela resultou o arquivamento ou o não ajuizamento de dezenas de milhares de execuções fiscais. Presentemente, a

Lei veda à Fazenda Nacional o ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor. Ainda no contexto daquele Programa, expedimos, na PGFN, a Portaria nº 183, de 18/11/1980, que instituiu o “**Programa Especial de Cobrança Amigável** dos débitos inscritos como Dívida Ativa da União”, o que possibilitou a redução das cobranças judiciais.

Mesmo assim, a mentalidade burocrática de cobrança de débitos de pequeno valor sobrevive. Matéria publicada pelo *Jornal do Brasil* de 08/05/2005 transcreve uma notificação expedida pela Anvisa a duzentos servidores para que estes, em cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, recolhessem quantias correspondentes a pagamentos feitos a maior, no valor de R\$ 6,86, sendo que a despesa de cobrança, em cada caso, já era superior a R\$ 10,00.

Outra medida foi tomada às vésperas da promulgação da Constituição de 1988, a qual viria a estabelecer a transferência, da Procuradoria-Geral da República para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da **representação judicial** da União. Em consequência, a PGFN assumiria, no próprio dia da promulgação da nova Carta, o encargo de representar a União em quantidade desconhecida de processos (inexistiam estatísticas).

Um estudo rápido sobre o objeto dessas ações tornou claro que milhares delas objetivavam a declaração de inconstitucionalidade de determinados dispositivos legais que possibilitavam à Receita Federal a cobrança de tributos indevidos e a aplicação de penalidades pelo descumprimento de tais normas, relativas a Imposto de Importação, IOF, Finsocial, empréstimo compulsório, IPI e IR arbitrado com base exclusivamente em valores constantes de extratos ou de comprovantes de depósitos bancários. Eram questões já decididas pelo Supremo

Tribunal, contrariamente à Fazenda Nacional. Foi então elaborado o Projeto que se converteu no Decreto-Lei nº 2.471, de 1º/09/1988, que cancelou as respectivas cobranças judiciais e administrativas, tornando, por consequência, sem objeto cerca da metade das ações judiciais então em curso, movidas por contribuintes contra a Fazenda Nacional, as quais foram sumariamente arquivadas.

Um terceiro exemplo ocorreu no início do governo Collor, quando o então secretário Antonio Kandir observou que as locações residenciais não haviam sido objeto de qualquer medida de reajuste antes do “congelamento” de preços e que isso não era justo, além de continuar a estimular a propositura de ações de despejo, promovidas pelos locadores, prática que abarrotava o Judiciário nas grandes capitais com uma quantidade absurda de ações.

Inspirado em artigo do então juiz de Direito do Rio de Janeiro Hamilton de Barros, filho do desembargador e nosso professor de Direito Comercial Hamilton de Moraes e Barros, tivemos a oportunidade de propor a adoção de ação própria para a **revisão** e o **arbitramento judicial de aluguéis**, medida que, recebendo o apoio e os aperfeiçoamentos sugeridos pelo então ministro da Justiça, Bernardo Cabral, converteu-se na Lei nº 8.157, de 03/01/1991, cujo art. 3º estabeleceu que “na ação de revisão de aluguel residencial, o locador ou o locatário poderá pedir que o juiz, ao despachar a petição inicial e sem audiência do requerido, lhe **arbitre**, desde logo, à vista dos documentos indispensáveis à comprovação do valor locativo no mercado da situação do imóvel, o **aluguel provisório**”. Essa medida pôs fim, literalmente, a milhares e milhares de ações de despejo.

Medidas como essa são constantemente sugeridas por magistrados, advogados, procuradores e auditores da Receita Federal, mas, infelizmente, não encontram ressonância no Executivo nem no Legislativo.

Uma decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a correção monetária dos depósitos de poupança nos Planos Bresser, Verão e Collor pode encerrar cerca de um milhão de processos. Pena que venha depois de mais de 20 anos do último desses planos.

No que tange à quantidade exagerada de **execuções fiscais** – **25.553.495** –, segundo o *Relatório Justiça em Números*, do CNJ, é oportuno assinalar que os débitos fiscais decorrem não só da sonegação ou da simples inadimplência, mas sobretudo: a) da nossa elevada **carga tributária**, que sufoca os contribuintes, notadamente as pessoas jurídicas, induzindo-as à inadimplência; b) da **burocracia fiscal**, que cria “armadilhas” para os contribuintes; e c) da ausência de uma **cobrança amigável** adequada.

É oportuno registrar que a Justiça federal e a Justiça estadual não poderiam ser transformadas em órgãos de realização da receita de tributos e contribuições, como se fossem coletorias. A própria Justiça deveria reagir, e não usar esses dados para justificar a ampliação das suas estruturas.

Também se revelam indispensáveis, conforme indicam as estatísticas, medidas para reduzir a quantidade de litígios envolvendo as empresas prestadoras de serviços públicos (transportadoras, empresas de telefonia, distribuidoras de energia elétrica e gás, aeroportos), seguradoras de planos de saúde, instituições bancárias, etc. A par do aprimoramento da legislação, as agências reguladoras (ANT, Anatel, ANSS, Anac, Anae, etc.), o Banco Central e a Susep têm de ser mais eficientes no atendimento às reclamações dos usuários. Destarte, poderiam ser

criados órgãos semelhantes ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, para resolver, com base em lei específica e força vinculatória, a maior parte das controvérsias.

No que se refere à morosidade no funcionamento do Judiciário, cabem medidas dos próprios Tribunais e juízes. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro é considerado um dos mais eficientes do País. Portanto, caberia um intercâmbio de informações. A revista *Veja*, em matéria publicada em 02/09/2009, declarou que “o Tribunal do Rio é considerado o mais rápido do País”. Já a primeira instância, no Rio de Janeiro, é considerada morosa. Informou a *Veja* que o processo mais antigo em andamento era o Inventário nº 1911.111.00122-1, em curso na 11ª Vara de Órfãos e Sucessões há mais de cem anos.

Em suma, urge medidas para identificar a quantidade de processos em curso, segundo o **objeto das ações**, de modo a possibilitar a adoção de medidas legislativas e administrativas para eliminar as razões de muitas delas.

V – A burocracia no Poder Executivo da União

Inquestionavelmente, as maiores fontes da burocracia encontram-se, nos dias atuais, no Poder Executivo da União.

Quando exercia o cargo de ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, em entrevista a *O Globo* de 24/04/1988, “irritado – segundo o jornal – com o boicote da própria máquina administrativa, principalmente das empresas estatais, ao combate ao déficit público”, atribuiu à **burocracia estatal** o boicote à política econômica, declarando que “a burocracia

que se formou em torno desses programas se agigantou e hoje é um empecilho ao próprio funcionamento do Estado”, acrescentando que “a burocracia cria seus próprios objetivos, acima dos objetivos do País”.

A primeira fonte da burocracia diz respeito ao **tamanho gigantesco** da administração federal. Além da grande estrutura da Presidência da República, a administração federal compõe-se de 39 ministérios e 128 autarquias, todos desdobrados em centenas de conselhos, comissões, secretarias, subsecretarias, assessorias, coordenadorias, divisões, seções, superintendências, delegacias e seções, afora 34 fundações e 141 empresas estatais, algumas gigantescas, como a Petrobras, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e os Correios e Telégrafos. A quantidade exagerada de ministérios, em lugar de contribuir para facilitar a atuação da presidente da República, dificulta-lhe a ação. Ora, ensinam os teóricos da Ciência Administrativa que “o número de departamentos subordinados deve ser tal que ele possa dispensar a cada um suficiente atenção” (PFIFFNER, John; SHERWOOD, Frank P. *Organização Administrativa*. Tradução de Jacy Monteiro. São Paulo: Bestseller, 1965. Título original: Administration Organization. p. 65).

Os 39 ministérios – sobretudo Fazenda, Previdência Social, Planejamento, Educação e Saúde –, as autarquias – sobretudo o Banco Central, a Susep e as diversas agências (ANP, ANS, Anae, Anatel, ANA, ANTT, etc.) – e as unidades (repartições) dos Ministérios e das autarquias – cerca de quatrocentas – são fontes inesgotáveis de propostas de lei e decretos, além de abusarem da competência para baixar portarias e expedir circulares e ordens de serviço sobre matérias as mais diferentes.

Toda essa gigantesca organização troca, diariamente, avisos, ofícios e pedidos de pareceres e outras manifestações acerca das matérias incluídas nas respectivas competências. Se um determinado estudo

diz respeito à área de competência de três ou quatro ministérios, a burocracia se encarrega de impedir o êxito de qualquer proposta, por melhor que seja, exceto se houver uma ordem direta da presidente da República. Neste caso, os estudos, ainda que complexos, são concluídos em 24 horas.

A **administração gigantesca** é a melhor “vitamina” para a burocracia, porque cria etapas intransponíveis para todas as ações, estende a tramitação de projetos e processos, exige licenças e autorizações, inventa taxas e indenizações, estimula atritos e controvérsias, explora vaidades e mesquinhas e, sobretudo, atrasa e, às vezes, impede a conclusão de qualquer ação administrativa, ainda que determinada pelo(a) próprio(a) presidente(a) da República.

Outro abuso do modelo administrativo brasileiro é a quantidade extravagante de conselhos, comissões e comitês para todos os fins, o que, aliás, não se ajusta às características do brasileiro, que é individualista. A propósito, o ex-ministro Mailson da Nóbrega indaga, em artigo publicado pelo *Estado de S. Paulo* de 07/08/2008: “Cadê o CDES?”, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado no primeiro dia do governo Lula, inspirado em modelo de outros países nos quais prevalece o costume dos trabalhos em grupos e comissões. O CDES tornou-se inútil no atual governo, mas a ninguém ocorre extingui-lo.

Em 1990 promovemos uma pesquisa para identificar as competências do Conselho Monetário Nacional, espalhadas em numerosas leis: **725!** Hoje esse número deve ser ainda maior. Aliás, a inoperância dos colegiados entre nós é antiga. O talentoso José Maria Alkmin, ex-ministro da Fazenda e deputado Federal, aconselhava: “primeiro tome a decisão, depois convoque a reunião”. Os Conselhos e Comis-

sões encontram-se em todos os Ministérios e autarquias, mas nada decidem nem aconselham, com raríssimas exceções.

A criatividade dos burocratas é apurada quando se trata de enfrentar *abacaxis* ou *pepinos*, isto é, processos complexos ou sem precedentes, casos de interesse de grandes empresários, grandes empresas, parlamentares de destaque, pessoas famosas ou poderosas, parentes de altas autoridades, questões de elevadíssimo valor, etc. Na França, segundo o sociólogo Henri Déroche (*Les Mythes Administratifs*, Paris, 1966), essa mesma circunstância é chamada de *pepin*, que pode ser traduzida como grão ou semente. Nesses casos, a solução do burocrata francês, tal como a do brasileiro, é recorrer à técnica do *parapluie* (guarda-chuva), ou seja, submeter o caso ao superior hierárquico imediato, sob a justificativa da relevância, da imprevisibilidade, do elevado valor, etc. Este, por sua vez, poderá submeter o assunto ao diretor, daí ao secretário-geral e deste ao ministro, que poderá pedir o parecer de outro ministro. E assim a solução nunca é tomada.

Um estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), divulgado em 2006, concluiu que, a partir da Constituição de 1988 e até aquele ano, os Executivos federal, estadual e municipal editaram, em conjunto, mais de **3,5 milhões de normas**, representando a média de 783 em cada dia útil. Na matéria tributária, a União editou, no referido período, 141 mil normas, os Estados, 79 mil normas, e os Municípios, 134 mil normas. O estudo concluiu que o sistema tributário brasileiro “é um dos mais caros e um dos mais complexos do mundo”.

O mestre Ives Gandra da Silva Martins, em artigo publicado no *O Estado de S. Paulo* de 16/11/2008, menciona pesquisa realizada pelo Banco Mundial segundo a qual:

“O Brasil é aquele em que uma empresa gasta maior tempo para cumprir suas obrigações tributárias. É campeão absoluto. Gastam-se aqui, em média 2.600 horas por ano, ante 2.185 na Ucrânia e 1.300 na Nigéria. Entre os países desenvolvidos, gastam-se 325 horas nos Estados Unidos, 185 na Dinamarca, 122 na Suécia, 105 no Reino Unido e na Alemanha, 70 na Nova Zelândia e 68 na Suíça.”

Por sua vez, o velho *Diário Oficial da União* vem publicando, ao longo do tempo, verdadeiras *pérolas* da burocracia e até mesmo de surpreendente humorismo. Na edição de 22 de novembro 2013, por exemplo, publica uma longa (14 páginas) portaria do ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, regulando a expedição e aprovando um modelo de passaporte. A Portaria invadiria a competência do Itamaraty? Não é o caso. A Portaria trata de passaporte para cães e gatos! Ainda o ministro da Agricultura expediu a Instrução Normativa n.º 10, de 10/05/2006 (*Diário Oficial* de 16/05/2006), para aprovar o Regulamento da Pimenta do Reino, com 101 normas.

VI – O tsunami normativo e a burocracia no Sistema Tributário Nacional

O atual Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) concluiu, em outubro último, uma excelente pesquisa denominada *Quantidade de normas editadas no Brasil: 25 anos da Constituição de 1988*. “Normas”, na pesquisa, são as Emendas Constitucionais, as Leis Complementares e Ordinárias, as Medidas Provisórias, os Decretos e as Normas Complementares. A pesquisa indica:

Quadro V

Totais de normas editadas entre 05/10/1988 e 31/08/2013	
Federais	158.663
Estaduais	1.219.569
Municipais	3.406.962
Total	4.785.194
Média por dia útil	784
Total de palavras	14 bilhões

Quadro VI

Normas tributárias

Federais	29.939
Estaduais	93.062
Municipais	186.146
Total	309.147
Média por dia útil	46

A pesquisa do IBPT indica os totais de normas (aqui, na acepção de preceitos) tributárias que estão em vigor:

Quadro VII

Preceitos tributários em vigor

Artigos	262.705
Parágrafos	612.103
Incisos	1.957.154
Alíneas	257.451
Total	3.089.413

“Como a média das empresas não realiza negócios em todos os Estados brasileiros – esclarece o IBPT –, a estimativa de normas que cada uma deve seguir é de 3.512 ou 39.406 artigos, 91.815 parágrafos, 293.573 incisos e 38.618 alíneas” – isso é mais do que suficiente para apavorar os empresários e desestimular os investidores.

A conceituada Consultoria Deloitte divulgou uma excelente pesquisa, sob o título *Compliance tributário no Brasil – As estruturas das empresas para atuar em um ambiente complexo*, na qual, entre diversos outros dados, indica que as empresas de pequeno porte dispendem 3,53% do respectivo faturamento, com a estrutura fiscal interna (1,72%) e a consultoria tributária (1,81%) necessárias para enfrentar o cipoal da legislação tributária e a burocracia fiscal, o que, evidentemente, prejudica a competitividade.

Tais dados demonstram, sem dúvida, que o País está sendo *varrido* por um *tsunami* normativo-burocrático que escapa ao domínio não só dos contribuintes e dos cidadãos em geral, mas também dos próprios contadores e advogados especialistas na matéria tributária.

Entretanto, é forçoso reconhecer que notáveis avanços na área fiscal e comercial ocorreram com o advento “das normas integrantes do *Estatuto da Microempresa* relativas ao Tratamento Diferenciado, Simplificado e Favorecido, nos campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Crédito e de Desenvolvimento empresarial”, instituídas pela Lei nº 7.256, de 27/11/1984, sancionada pelo presidente João Figueiredo, com o *referendum* dos ministros Ernane Galvêas, Murilo Badaró e Delfim Netto. Presentemente, essa matéria, em razão do disposto no art. 170, inciso IX, da Constituição, passou a ser disciplinada pela Lei Complementar nº 123, 14/12/2006, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e que regula, em extensos 89 artigos, o chamado **Simples Nacional**, assim denominado porque passou a abranger oito tributos e contribuições, entre eles o ICMS (estadual) e o ISS (municipal).

Esse Sistema favorece empresas com receita bruta anual de até R\$ 3.600.000,00, as quais efetuam um recolhimento unificado, de acordo com alíquotas que variam de 4% a 22,90%, em função da receita bruta. Tais alíquotas estão enumeradas em cinco tabelas anexas à Lei, em função da natureza da atividade empresarial. Na verdade, o Simples nacional não é tão simples. O governo poderia fazer um esforço para reduzir a quantidade de tabelas e alíquotas. Destaque-se que cerca de oito milhões de empresas já se encontram no Simples, das quais 3,4 milhões são microempreendedores individuais.

Todavia, o avanço da burocracia fiscal não cessa. Recentemente, a Receita Federal divulgou o Ato Declaratório Executivo Sufis nº 05, de 17/07/2013, do subsecretário de Fiscalização, com **obrigações acessórias dispostas em 207 páginas**, e com o qual pretende impor aos empregadores em geral um “Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas”, já

conhecido pela sigla *eSocial*, que “será exigido para os eventos ocorridos a partir da competência de janeiro de 2014”, sem excluir dessa nova obrigação acessória sequer as pequenas e microempresas, os microempreendedores e os empregadores pessoas físicas, tampouco as empresas sediadas nos mais afastados rincões do País, nos quais nem sequer existe a internet.

Esse ato está provocando intensa reação do empresariado, especialmente do comércio de bens, serviços e turismo. Segundo levantamento do IBPT noticiado pelo *Valor Econômico* de 18/11/2013, “o *eSocial* elevará em 10% o custo da consultoria especializada na área jurídica e contábil”. E, ainda, provocará “o impacto adicional de elevação de 7% no custo com o sistema de informatização, parametrização e acompanhamento, incluindo o treinamento de funcionários”. Conforme declarações do presidente do IBPT, Gilberto Luiz do Amaral no citado jornal:

“O levantamento foi feito com 325 empresas e 12 escritórios contábeis. Os primeiros resultados apontam que para cada mil pessoas do quadro de pessoal, serão contratadas, em média, duas novas pessoas para abastecer e controlar o *eSocial*. Em média, cada grande empresa necessitará de sete novos profissionais. E as médias empresas deverão contratar três novos funcionários.”

A mesma Subsecretaria de Fiscalização da Coordenação-Geral de Fiscalização, da Secretaria da Receita Federal, já havia ocupado **88 páginas** do *Diário Oficial* de 08/09/2011 com o Ato Declaratório Executivo nº 31, que “dispõe sobre normas operacionais para entrega dos dados por meio do Programa Validador e Assinador da Entrada de Dados para o Controle Fiscal Contábil de Transição (**PCONT**),

para o ano-calendário de 2010”. Evidentemente, só um especialista altamente qualificado pode auxiliar o empresário a cumprir essas normas, naturalmente com elevação de custos.

Antes disso, o secretário Executivo do Conselho Nacional de Política Fazendária expediu o Ato Cotepe/ICMS nº 14, de 19/03/2009, que “aprova o **Manual da NF-e** em contingência que dispõe sobre as especificações técnicas dos processos de emissão de NF-e em contingência”, ocupando **64 páginas** do *Diário Oficial* de 14/09/2009. Note-se que a nota fiscal eletrônica é considerada um avanço contra a burocracia e a sonegação fiscal.

O jurista João Geraldo Piquet Carneiro, que assessorou diretamente o ministro Hélio Beltrão na elaboração do Programa Nacional de Desburocratização e hoje preside o Instituto Hélio Beltrão, adverte, em primoroso artigo:

“A justiça fiscal, outro valor republicano, foi desprezada em favor do aumento contínuo de arrecadação (federal, estadual e municipal). O administrador fiscal, cujo desempenho é avaliado por sua capacidade de aumentar a receita, terminou por render-se ao imediatismo, criando novas formas de tributação cada vez mais complexas e herméticas. Sempre mais imposto, mais controles, mais certidão negativa e, portanto, mais burocracia.” (“Mais imposto, mais controle, mais burocracia”, em *O Globo* de 29/09/2004)

Nesse *oceano normativo*, o **Sistema Tributário Nacional** está estruturado em 191 dispositivos constitucionais, no Código Tributário Nacional e em milhares de leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, decretos, portarias e circulares, nos planos federal,

estadual e municipal. Esse pesado arcabouço impede, de certa forma, a própria *oxigenação* do sistema.

Em estudo publicado pela *Revista Jurídica Consulex* nº 132, de 15/09/2006, defendemos “A Desconstitucionalização do Sistema Tributário”, acentuando que o texto de nossa Carta não pode continuar albergando normas relativas aos diversos tributos federais, estaduais e municipais, sob pena de inviabilizar as modificações necessárias para ajustar o sistema tributário aos anseios da coletividade – menor carga tributária, simplificação e desburocratização das obrigações fiscais, justiça fiscal –, bem assim à crescente globalização da economia e às necessidades do comércio exterior.

Em tais condições, uma emenda constitucional pode dar à matéria o devido tratamento jurídico-constitucional, retirando do texto da Constituição os preceitos concernentes a princípios, condições e outras normas relativas aos impostos federais, estaduais e municipais, para transferi-las à Lei Complementar relativa ao Código Tributário Nacional, sem prejuízo do campo próprio das Leis Ordinárias da União, dos Estados e dos Municípios.

De acordo com tal proposta, os 191 dispositivos constitucionais em matéria tributária – quase a mesma extensão de toda a Constituição norte-americana – seriam reduzidos a 110 disposições. Com mais um pouco de arrojo, poderiam ser suprimidas as esdrúxulas contribuições sociais de intervenção econômica (dez dispositivos) e a contribuição municipal de iluminação pública (dois dispositivos). Permaneceriam os dispositivos relativos aos “princípios gerais”, “às limitações ao poder de tributar” e à “repartição das receitas tributárias”, todos muito bem redigidos.

Essa proposta – ponto de partida para uma verdadeira reforma tributária –, como toda e qualquer outra que seja elaborada por estudiosos, especialistas, professores e entidades, até mesmo a Fundação Getúlio Vargas, não encontra guarida entre os governantes e seus técnicos, porque, afinal, eles são pagos para isso mesmo. De modo geral, são *engavetadas* ou submetidas à Receita Federal, que, na verdade, é a maior responsável pela permanência de toda a burocracia fiscal e na qual nem sempre a posição dos melhores técnicos prevalece.

Na palestra que proferimos neste Conselho em 2012, alongamo-nos sobre “as precondições de uma boa reforma” tributária, as “deficiências de nosso sistema tributário”, “a carga tributária”, “a arrecadação de tributos e contribuições” e os projetos de reforma tributária. Descabe repeti-los. São indicações para a desburocratização do sistema.

Afora isso, merecem registro algumas excelentes inovações antiburocráticas adotadas ao longo do tempo: a) o desconto do **Imposto de Renda na Fonte** (que deveria ser definitivo em todos os casos); b) a tributação da pessoa jurídica pelo **lucro presumido** (que deveria ser ampliada); e c) a declaração anual de rendimentos e bens **via internet** (que ainda pode ser simplificada).

O atual governo chegou a divulgar a intenção de relevantes medidas para reduzir a burocracia fiscal e simplificar o sistema: 1) substituir o ICMS (estadual) e o ISS (municipal) por imposto sobre valor agregado estadual, com a cobrança no Estado de destino; 2) substituir o IPI, a Cofins, a Contribuição ao PIS/Pasep e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre Combustíveis por um IVA federal; e 3) incorporar ao IR a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Essa proposta, no entanto, foi abandonada, e nenhuma outra foi divulgada objetivando, efetivamente, a redução da carga tributária e da burocracia fiscal.

O ICMS, o imposto sobre a renda, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e os impostos sobre a transmissão de bens continuam à frente da **tributação altamente burocrática**. O ICMS, inclusive, provocou uma *guerra fiscal* entre os Estados. Esses impostos exigem ações diversas dos contribuintes, que têm de atuar sob as normas de milhares de leis e atos normativos alterados constantemente.

Inúmeras medidas antiburocráticas têm sido sugeridas por entidades de classe e especialistas, mas não encontram guarida nos governos.

VII – A burocracia em outras atividades

A burocracia, como é evidente, está presente nas mais diversas atividades da administração pública – federal, estadual e municipal – e também em numerosas empresas privadas, notadamente as concessionárias de serviço público (transportes, telefonia), os planos de saúde, as instituições bancárias e outras.

Na administração pública, a Previdência Social merece destaque, pela imensa burocracia nos procedimentos de concessão de benefícios e no serviço de atendimento público. Destaca-se, também, pela ausência de um serviço de ampla divulgação dos direitos sociais e da orientação para os beneficiários de aposentadorias e pensões. Tudo isso pode ser resolvido. Ou falta a chamada vontade política ou se trata de desinteresse e incompetência.

O governo reluta em separar as contas da chamada **Previdência Urbana**, que é superavitária, da **Previdência Rural**, vultuosamente deficitária e que, na verdade, constitui um programa de assistência social. Também reage ao implementar os fundos de que tratam os arts. 249 e 250 da Constituição, para reunir os recursos provenientes

das contribuições previdenciárias do Regime Geral e dos servidores públicos, os quais são mantidos na conta do Tesouro Nacional, sem nada render aos segurados da Previdência.

Na área da saúde, inobstante todos os avanços a partir da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e apesar dos esforços do Ministério e das Secretarias de Saúde, os serviços de atendimento ambulatorial e hospitalar ainda apresentam numerosas falhas e insuficiências – falta de clínicas e hospitais, de médicos, de enfermeiros, de equipamentos para exames, de medicamentos, etc. –, como é divulgado constantemente pelos jornais e pelo noticiário das emissoras de televisão. A *importação* de médicos de Cuba, sem revalidação dos diplomas no Brasil e com remuneração paga por intermédio do governo cubano, não foi a melhor das soluções e envolve inegáveis objetivos políticos, em detrimento da população.

As concessionárias de transportes públicos (trens, metrô, ônibus e barcas) e de telefonia, as empresas de seguro-saúde e as instituições bancárias são as campeãs de reclamações no Procon e pela imprensa e figuram nas listas das entidades mais acionadas perante a Justiça. Nesses casos, falta, de modo geral, vontade de aprimorar os serviços e eliminar a ineficiência das agências (ANTT e Anatel) e dos órgãos fiscalizadores.

A burocracia também impera nos **portos e aeroportos**, sobretudo no respeitante à liberação de cargas. De acordo com a 2ª edição do *Diagnóstico do Comércio Exterior*, elaborado pela Firjan, recentemente divulgado, “entre 118 países, o Brasil encontra-se no 106º lugar no *ranking* que avalia a burocracia dos portos”; e “o Brasil leva 5,5 dias para liberar uma mercadoria contra 3,5 dias na China e 3,4 na Índia; a média mundial é de 3 dias”. Acrescenta o estudo que “são exigidas

até 190 informações para a liberação de mercadorias nos portos e diferentes departamentos muitas vezes cobram a mesma informação”. A propósito do programa Porto sem Papel, o presidente da Fenavega, Meton Soares, esclarece: “em vez de simplificar, o PSP trouxe mais uma exigência: preencher um Duda, no valor de R\$ 700,00”.

No Incra, a regularização de uma área rural depende, agora, do georreferenciamento, que realmente indica, com precisão, o perímetro, áreas de preservação permanente e o curso de rios e riachos. A planta assim obtida deve ser acompanhada do relatório técnico de um engenheiro. Todavia, consta que, hoje, apenas 24.417 das 164 mil fazendas do País – menos de 15% – estão certificadas. Anualmente, o proprietário rural tem de obter no Incra um Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e é obrigado a enviar à Receita Federal, via internet – mesmo os situados no interior das regiões Norte e Centro-Oeste –, uma declaração para apuração do Imposto Territorial Rural. Antes, terá de obter o Ato Declaratório Ambiental (ADA) no Ibama e, antes disso, obter uma senha via internet.

O *Diário Oficial da União*, de leitura ingrata, costuma publicar atos dignos do *Febeapa – Festival de Besteiras que assola o País*, do saudoso e genial jornalista Sérgio Porto. É o caso da Instrução Normativa nº 29, de 21/05/2008, do ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que **autoriza a inscrição**, no Registro Nacional de Cultivares (RNC), de 1.413 espécies florestais listadas em anexo, desde a graviola, a casuarina, a carnaubeira, o jenipapo, a mangabeira, a seringueira, o jatobá, o jacarandá, o guaraná, a jabuticaba, o ipê e o cacau até o pente-de-macaco, a unha-de-vaca-miúda, o pau-de-viola-de-espinho, a elizabeth duríssima, o grua-mirim-reticulata, a embira-de-sapo-de-rabo-mole, a

baga-de-macaco-laranja, o viraró-pele-de-velho, etc. O trabalho científico é notável, mas por que apenas **autorizar** a inscrição dessas espécies em um cadastro? Quem vai requerer a inscrição?

Da mesma natureza são:

- a) A Instrução Normativa Conjunta n° 1, de 29/09/2006, do secretário Especial de Aquicultura e Pesca e da ministra do Meio Ambiente, com 172 normas que estabelecem diretrizes para a elaboração e a condução do Programa Nacional de Observadores de Bordo da Frota Pesqueira (Probordo), assim como os procedimentos para a atuação dos observadores de Bordo nas embarcações de pesca integrantes do Probordo;
- b) O Decreto n° 6.323, de 27/12/2007, que em 118 artigos disciplina “as atividades pertinentes ao desenvolvimento da agricultura orgânica”, com regras, entre outras, para a produção, a comercialização, a exportação, a rotulagem, a certificação por auditoria, a fiscalização e inspeção, as proibições, as penalidades (criadas por decreto?), tudo, evidentemente, ao arpejo das possibilidades dos nossos produtores rurais;
- c) O Decreto n° 6.393, de 12/03/2008, que “estabelece o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, a ser firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal”;
- d) O Decreto n° 6.505, de 04/07/2008, que “aprova o Regulamento Simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens pela Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC)”, *simplificado* em 80 artigos, 56 parágrafos e 111 incisos (247 normas)?;
- e) O Decreto s/n, de 24/11/2010, que “cria a Comissão Nacional de Diálogo e Avaliação do Compromisso Nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana-de-açúcar”;

f) A Deliberação n° 665, de 04/08/2011, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que “aprova o Pronunciamento Técnico CPC 15 (R1) do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, e trata de combinação de negócios”, com mais de trezentas normas;

g) A Resolução Normativa n° 12, de 30/09/2013, do Conselho Nacional para o Cuidado e a Utilização de Animais para Fins Científicos e Didáticos (DBCA), de relevante finalidade, mas extensa e detalhista (mais de trezentas normas); e

h) As diversas Resoluções da Câmara de Comércio Exterior do Conselho de Governo, como, por exemplo, a Resolução n° 56, de 24/07/2013, que “prorroga direito *antidumping* definitivo, por um prazo de até 5 (cinco) anos, aplicado às importações brasileiras de pneus novos de borracha para automóveis de passageiros originárias da China”, que se estende por 12 páginas do *Diário Oficial* de 29/07/2013, contendo 349 parágrafos e 30 quadros.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei n° 9.454, de 07/04/1997, instituiu o “número único de Registro de Identidade Civil, pelo qual cada cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, será identificado em suas relações com a sociedade e com os organismos governamentais e privados”. Também criou o “Cadastro Nacional do Registro de Identificação Civil”. O número único substituiria os de registro civil, identidade, CPF, título de eleitor, etc., mas, conforme projeto do Ministério da Justiça, seria emitido para cada cidadão um cartão magnético com *chip*, o qual, por seus objetivos muito ambiciosos, já foi questionado – conforme matéria publicada no *O Estado de S. Paulo* de 23/08/2010 – em temas relevantes, como segurança, cidadania e privacidade. O certo é que o Projeto não se concretizou.

Para finalizar essa lista, parece indispensável uma referência à Lei Orçamentária anual. Trata-se, em relação ao exercício de 2013, da Lei nº 12.798, de 04/04/2013, publicada em **2.304 páginas** do *Diário Oficial*.

Sob o ângulo formal, a Lei do Orçamento é uma imensa lista de valores expressos em reais, isto é, as dotações orçamentárias consignadas a um enxame de órgãos dos três Poderes e a programas criados pela inesgotável imaginação dos técnicos. São cerca de **70 mil valores**. É claro que nenhuma autoridade, nenhum parlamentar, nenhum técnico lê toda essa lista. Cada um lê e confere o que lhe interessa. Assim, o Projeto é elaborado, aprovado pelo ministro do Planejamento, endossado pelas assessorias da Presidência e, afinal, remetido ao Congresso Nacional, no qual, de novo, cada parlamentar, cada técnico lê, confere e emenda o que lhe interessa. Por fim, o Projeto é aprovado e submetido à sanção do presidente da República e, depois, numerado como lei ordinária e publicado no *Diário Oficial*. Quem for ler essa publicação encontrará muitas finalidades inacreditáveis e valores surpreendentes. A sorte do governo e do Congresso é que ninguém lê a Lei do Orçamento em sua totalidade.

VIII – As ações contra a burocracia no Brasil

As ações mais destacadas contra a burocracia foram constituídas pelas **reformas da administração federal** e, sobretudo, pelo **Programa Nacional de Desburocratização**, este desenvolvido, a partir de julho de 1989, no governo do presidente João Figueiredo, tendo à frente o ilustre e saudoso ministro Hélio Beltrão, coadjuvado pelo jurista João Geraldo Piquet Carneiro.

Já escrevemos que:

“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 25/02/1967, que traçou numerosas regras programáticas para o serviço público.” (“A segurança jurídica no Brasil”, *Carta Mensal* da CNC, fev. 2013)

A **quarta reforma** administrativa foi desfechada no primeiro dia do governo Fernando Collor, mediante diversas medidas provisórias, depois transformadas em leis, para: reduzir a 12 o número de ministérios; extinguir diversas empresas estatais, autarquias e fundações, como o IBC, o IAA, o BNCC, o DNOS, a CAEEB, a EBTU, a Sudeco, a Sudesul, a Embrafilme, a Interbrás, a Petromisa, a Infaz, a Siderbras e a Portobrás; autorizar a privatização ou a dissolução do Lloyd Brasileiro; fundir a Cobal e a Cibrazem na Conab e a FSESP e a

Sucam na Fundação Nacional de Saúde (FNS); e promover a venda de mais de 10 mil imóveis residenciais em Brasília. Nesse mesmo dia, foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (Medida Provisória nº 155, de 15/03/1990), que possibilitou a privatização de numerosas empresas, inclusive nos governos posteriores. Foi, sem dúvida, a mais ampla e corajosa reforma administrativa – coordenada pela ministra Zélia Cardoso de Mello – para reduzir, efetivamente, o tamanho da administração federal e, assim, fazer cessar o desperdício de recursos públicos e eliminar poderosas fontes de burocracia. Com a renúncia do presidente, todo esse esforço se perdeu. Os 12 ministérios, por exemplo, transformaram-se nos 39 ministérios de hoje.

Objetivando especificamente o ataque à **burocracia**, o governo federal, até o presente, só desenvolveu uma única ação de real envergadura, ou seja, o **Programa Nacional de Desburocratização**, instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18/07/1979, do presidente João Figueiredo, referendado pelo ministro Extraordinário para a Desburocratização, o competente, dinâmico e saudoso doutor Hélio Beltrão, que cumpriu os seus árduos encargos com invulgar competência e total dedicação.

Em artigo publicado à época, Hélio Beltrão enfatizava, com notável síntese, que “a Reforma Administrativa é a **reforma das reformas**, visto que, nas circunstâncias do caso brasileiro, nenhuma outra reforma poderá alcançar seus objetivos sem que a máquina governamental apresente um desempenho satisfatório”.

Em uma avaliação quantitativa das medidas desburocratizantes então adotadas, entre elas a prática da delegação de competência, Beltrão informava:

“Já conseguimos, nestes três anos, a expedição de cerca de 25 mil delegações de competência, envolvendo cerca de 20 milhões de decisões por ano em processos individuais. Somente as de-

legações efetuadas em 1967 pelo Presidente da República aos ministros permitiram que cerca de 100 mil processos por ano deixassem de subir à assinatura presidencial.”

Posteriormente, muitas dessas competências foram transferidas, por lei, para as autoridades destinatárias dos atos de delegação.

Lembrando com precisão que “o Brasil nasceu sob o signo do cartório, da ata, do registro e da certidão”, Hélio Beltrão destacava o que hoje continua a ser verdadeiro e assustador: “a gigantesca máquina do Estado continuou a caminhar inexoravelmente no sentido da progressiva burocratização”.

Na coletânea de atos relativos ao Programa Nacional de Desburocratização, editada pela antiga Seplan, em 1981, o primeiro deles é o Decreto-Lei nº 1.687, de 18/07/1979, proposto pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que cancelou débitos fiscais e outros de pequeno valor e determinou o arquivamento das correspondentes execuções fiscais, assim reduzindo o número de processos na Justiça.

Entre os numerosos atos do Programa podem ser citados: a dispensa do **reconhecimento de firmas** em documentos que transitem pela administração pública direta e indireta; a **delegação de competência** do presidente da República aos ministros de Estado para a prática de numerosos atos que assoberbavam a Presidência; a revogação da exigência da apresentação, em numerosas hipóteses, de **atestados de vida**, residência, pobreza, dependência econômica, idoneidade moral e bons antecedentes; a simplificação da **inscrição no CPF** e a limitação dos casos de inscrição obrigatória; a extinção do **registro obrigatório** de letras de câmbio e notas promissórias; a ampliação dos casos de pagamento do Imposto de Renda com base no **lucro presumido**; a simplificação do **Registro do Comércio**; a

redução dos casos de apresentação obrigatória da **certidão de quitação de tributos**; a extinção da declaração de **devedor remisso**; a simplificação de diversos procedimentos perante o fisco e o Sistema Financeiro da Habitação; a simplificação da **consulta** perante a Receita Federal; a simplificação do **regulamento de passaportes**; a instituição da **cobrança amigável da Dívida Ativa da União** e numerosos outros atos, sobretudo na área fiscal.

Infelizmente, esse Programa não foi mantido em governos posteriores, e a burocracia voltou a crescer em todos os setores, como é público e notório.

O consagrado professor Antonio Delfim Netto, ex-ministro da Fazenda e do Planejamento, em artigo publicado no *Jornal do Commercio* de 06/08/2010 sob o título *Veneno burocrático*, cita diversos dados de um excelente relatório elaborado pela Fiesp. Delfim Netto destaca que:

“O processo de desburocratização deve ser permanente, ter amplo alcance e facilitar o relacionamento do Estado com os cidadãos e as empresas. É preciso que o esforço ocorra nas três esferas da administração estatal e nos sistemas legislativos, judiciários e tributários, a fim de aumentar a eficiência do setor público, destravando o desenvolvimento econômico do País. Infelizmente não é isso que tem acontecido.”

Depois de citar “o grande ex-ministro da Desburocratização Hélio Beltrão”, Delfim Netto conclui: “lamentavelmente, tudo o que se fez nos anos 1970-1980 foi cuidadosamente desconstruído desde então”.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram feitas novas tentativas de combate à burocracia, com o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), instituído pelo

Decreto nº 5.378, de 23/02/2005, e, ainda, com o Decreto nº 6.932, de 11/08/2009, que “dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa de reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil e institui a carta de serviços do cidadão”, mas os resultados foram insignificantes. A burocracia foi mais forte.

Em tais condições, a redução da burocracia no âmbito do Executivo envolve a adoção de medidas firmes, para **reduzir as suas fontes**, ou seja:

- a) Reduzir, em uma primeira etapa, o número de ministérios e órgãos equiparados de 39 para 20;
- b) Reduzir a estrutura básica dos Ministérios e das autarquias, extinguindo secretarias, comissões, coordenadorias e outras unidades e subunidades;
- c) Extinguir algumas autarquias e fundações, incorporando os respectivos encargos, quando necessário, aos Ministérios a que estejam vinculadas;
- d) Privatizar, fundir com outras empresas ou extinguir diversas empresas estatais;
- e) Reduzir a quantidade de cargos em comissão, em função da extinção de ministérios e autarquias e suas unidades;
- f) Desocupar imóveis de propriedade da União ou alugados de particulares para instalação de ministérios, autarquias e órgãos extintos; e
- g) Redistribuir, doar ou alienar os equipamentos e o material desnecessários, em função da extinção de ministérios, autarquias e órgãos.

É indispensável rever os Decretos de estrutura básica de ministérios e autarquias e **extinguir competências e encargos desnecessários ou repetitivos**, que geram burocracia.

Finalmente, seria necessário alterar a Lei do Orçamento, para **cancelar as dotações** alocadas a ministérios e autarquias extintos, bem assim ao custeio de encargos extintos ou desnecessários.

IX – As conclusões

A burocracia é, infelizmente, uma realidade, uma verdadeira praga que ataca e prejudica as ações das entidades públicas e das entidades privadas que se relacionam diretamente com a população. É alentador verificar que nunca se houve falar em burocracia nas Forças Armadas ou no Itamaraty. Em ambos prevalecem a dedicação à Pátria, a competência de militares e diplomatas, a hierarquia, a disciplina e a normatização eficaz e duradoura.

A burocracia existe, também, nas empresas privadas em geral, mas, nesse caso, o prejuízo é dos próprios empresários.

Não se deve imaginar que a burocracia possa ser completamente eliminada no âmbito da administração pública, mas pode ser eficazmente combatida, e mesmo afastada em muitos setores.

A experiência, antes referida, do Programa desenvolvido por Hélio Beltrão – que mereceu, à época, amplo apoio da população – demonstra, indubitavelmente, que os governos podem e devem combater a burocracia, não só por razões sociais, mas também por força dos interesses econômicos nacionais. Esse dever cabe aos administradores públicos.

O ilustre senador Francisco Dornelles, na Presidência da Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira, em 2009, declarou enfaticamen-

te: “precisava haver no País um choque Hélio Beltrão. A burocracia é muito grande e não somente da máquina estatal. Temos de fazer um apelo pela agilização do trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ibama etc. Seria preciso fazer um gabinete antiburocracia”.

A burocracia não é invencível. As armas para combatê-la são conhecidas. Todavia, enfrentar a burocracia nos dias atuais, em nosso país, exige competência, determinação, seriedade e, sobretudo, coragem e vontade política dos governantes, dos legisladores e dos magistrados, nos planos federal, estadual e municipal. Uma vontade política **de ferro**, uma **força de Hércules**, e, como diria Erhard, o mago do milagre alemão, necessitará de **nervos de aço** para enfrentar as costumeiras reações.

Acima de tudo, depende da compreensão e do apoio do povo.

Palestra proferida em 10 de dezembro de 2013.