

LUIZ FERNANDO ROBERTO

Simplificação administrativa: o *Standard Cost Model* aplicado ao Brasil

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Rodrigo Pagani de Souza

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2018

LUIZ FERNANDO ROBERTO

Simplificação administrativa: o *Standard Cost Model* aplicado ao Brasil

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob orientação do Professor Doutor Rodrigo Pagani de Souza

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2018

Catálogo da Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Roberto, Luiz Fernando

Simplificação Administrativa: o Standard Cost Model aplicado ao Brasil / Luiz Fernando Roberto; orientador Rodrigo Pagani de Souza -- São Paulo, 2018. 163.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Qualidade da regulação. 2. Direito Administrativo. 3. Simplificação Administrativa. 4. Standard Cost Model. I. Souza, Rodrigo Pagani de, orient. II. Título.

Versão corrigida nos termos da Resolução CoPGr nº 6.018, de 13 de outubro de 2011.

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, ao professor Rodrigo Pagani de Souza, pela efetiva convivência acadêmica proporcionada ao longo desses três anos de orientação, pela lealdade e pela confiança que em mim depositou ao me aceitar como orientando na Universidade de São Paulo. Agradeço também aos professores Marcos Augusto Perez e Gustavo Justino de Oliveira pela inspiração acendida nas aulas da pós-graduação e pelas contribuições dadas a esta pesquisa por ocasião do exame de qualificação. Agradeço ao professor Carlos Blanco de Moraes pelo cordial e atencioso diálogo sobre o tema estudado. Agradeço à Chris (que já ganhou dedicatória na dissertação do mestrado), pela companhia, pela amizade, pelo apoio e pela compreensão. Agradeço, finalmente, aos meus pais Luiz e Noemi, que sempre foram conforto nas dificuldades e motivo de ainda mais alegria nas conquistas.

Quando esperávamos a Sofia, além dos pedidos de praxe, pedi a Deus uma menina bem alegre. Acreditava (e ainda acredito) que um bom sorriso aproxima os amigos, espanta problemas e torna a vida mais leve.

Ela aprendeu a falar cedo. Com pouco mais de um ano, disparava logo cedo ao me ver: “– bom dia, Fernando!” (certa vez, confesso, foi Fernandinho), recusando-se a me chamar de papai, com o explícito propósito de me provocar. E ríamos juntos.

A Julia chegou logo depois. Linda como a irmã, ela ignorou os cálculos da mãe e a previsão da médica para nascer exatamente no meu aniversário. Parecia inicialmente mais séria, mas foi aos poucos mostrando sua alegria pelo olhar. Hoje já fala bastante e entende as coisas suficientemente para não perder uma única oportunidade de fazer as suas piadinhas. Seu alvo predileto é a irmã, que chama, com a licença poética que a infância lhe dá, de “Fifis”.

As meninas são a minha fé. A certeza de que a alegria verdadeira está no amor pelas pessoas que nos cercam.

Esta tese é sinal de uma fagulha ainda viva de esperança em dias melhores para nosso país, que hoje passa por tempos tão carrancudos.

Por isso, é dedicada às minhas duas pequenas Sofia e Julia.

Resumo

ROBERTO, Luiz Fernando. *Simplificação Administrativa: o Standard Cost Model aplicado ao Brasil*, 2018. 171f. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A tese apresenta a noção de simplificação administrativa como derivação das teorias modernas relacionadas à qualidade da regulação. O enfoque é centrado na redução dos custos atrelados à regulação, razão pela qual ela introduz ao debate acadêmico o *Standard Cost Model*, método de medição dos custos administrativos mais adotado mundialmente. Após descrevê-lo e relatar a sua extraordinária difusão por diversos países, o trabalho sugere a aplicação do método ao Brasil. Para tanto, aponta instrumentos capazes de relacioná-lo tanto à nossa doutrina como ao ordenamento vigente. O caminho percorrido inicia-se com a identificação de uma longa sequência de atos normativos dedicados ao tema da desburocratização – feição brasileira da simplificação – e termina por sugerir uma minuta de decreto federal que propõe a incorporação do método nos mecanismos de participação dos órgãos do Poder Executivo no processo legislativo e na produção de atos normativos infralegais. A aplicabilidade ao Brasil das políticas de simplificação é defendida ainda por meio da exposição da relação da matéria com temas importantes do Direito Administrativo, como a regulação, a análise de impacto regulatório, a transparência, o combate à corrupção e a elaboração de políticas públicas.

Abstract

ROBERTO, Luiz Fernando. *Administrative Simplification: Standard Cost Model applied to Brazil*, 2018. 171f. Doctorate – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

The thesis presents the notion of administrative simplification as a derivation of modern theories related to better regulation. The focus is on reducing regulatory costs, which is why it introduces the Standard Cost Model, the most widely adopted worldwide method of measuring administrative costs, into the academic debate. After describing it and reporting its extraordinary diffusion over several countries, the work suggests the application of the method in Brazil. To do so, it points out instruments capable of relating it both to our literature and to the current legal order. The path followed begins with the identification of a long sequence of normative acts dedicated to the topic of “*desburocratização*” – the Brazilian feature of simplification – and ends up by suggesting a draft of federal executive order that proposes the incorporation of the method into the mechanisms of participation of Government in the legislative process and in the production of normative acts. The applicability to Brazil of simplification policies is further defended by exposing the relation of the subject to important questions of Administrative Law, such as regulation, regulatory impact analysis, transparency, the fight against corruption and the elaboration of public policies.

Sommario

ROBERTO, Luiz Fernando. *Semplificazione Amministrativa: il Standard Cost Model applicato a Brasile*, 2018. 171f. Dottorato – Facoltà di Diritto, Università di São Paulo, São Paulo, 2018.

La tesi presenta la nozione di semplificazione amministrativa come derivazione delle moderne teorie relative alla qualità delle regole. L'attenzione si concentra sulla riduzione dei costi che le regolazioni impongono ai destinatari, motivo per cui introduce nel dibattito accademico il *Standard Cost Model*, il metodo più diffuso per misurare i costi amministrativi in tutto il mondo. Dopo averlo descritto e segnalato la sua straordinaria diffusione per diversi paesi, il lavoro suggerisce l'applicazione del metodo al Brasile. Per fare ciò, indica strumenti in grado di collegarlo alla nostra dottrina e con il sistema legale in vigore. Il percorso seguito inizia con l'identificazione di una lunga sequenza di atti normativi dedicati al tema della “*desburocratização*” – l'impostazione brasiliana della semplificazione – e finisce per suggerire un progetto di decreto federale che propone l'incorporazione del metodo nei meccanismi di partecipazione degli Governo nel processo legislativo e nella produzione di atti normativi. L'applicabilità al Brasile delle politiche di semplificazione è ulteriormente difesa dalla dimostrazione della relazione tra la disciplina e importanti questioni di diritto amministrativo, come la regolazione, l'analisi dell'impatto normativo, la trasparenza, la lotta alla corruzione e l'elaborazione di politiche pubbliche.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA AGENDA POLÍTICA DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO	
2.1. As duas vertentes da racionalização do sistema normativo.....	20
2.2. Simplificação administrativa.....	26
2.3. Medidas concretas associadas à simplificação.....	28
2.4. Desburocratização: o sentido brasileiro da simplificação.....	32
2.4.1. Breve histórico.....	32
2.4.2. Normas concretas.....	38
2.4.3. Análise.....	64
2.5. As críticas à simplificação e o refinamento do conceito.....	67
2.6. A centralidade dos custos na noção de simplificação.....	74
3. O <i>STANDARD COST MODEL</i>	
3.1. Histórico.....	81
3.2. Por que o foco nos custos administrativos?.....	83
3.3. Funcionamento do SCM.....	85
3.4. A versão da Comissão Europeia do SCM.....	90
3.5. A versão estendida do SCM proposta pelos seus idealizadores.....	92
3.6. Difusão do método.....	94
3.6.1. SCM no Reino Unido.....	95
3.6.2. SCM na Itália.....	97
3.6.3. SCM na Alemanha.....	99
3.6.4. Outras experiências.....	100

3.7. Críticas ao SCM.....	101
3.8. O <i>Standard Cost Model 2.0</i>	105
3.9. Os traços essenciais do SCM.....	106
4. SCM E O DIREITO ADMINISTRATIVO	
4.1. SCM e a Avaliação de Impacto Regulatório.....	110
4.2. <i>Standard Cost Model</i> e regulação.....	114
4.3. Outras relações.....	118
5. O STANDARD COST MODEL APLICADO AO BRASIL	
5.1. Considerações preliminares.....	122
5.2. O conceito de regulação no Brasil e o SCM.....	123
5.3. Os custos administrativos são relevantes no Brasil?.....	125
5.4. A simplicidade e a versatilidade do método.....	127
5.5. <i>Standard Cost Model</i> em Portugal.....	128
5.6. Acoplamento do método ao direito no Brasil.....	131
5.7. Minuta de decreto para a aplicação do SCM.....	143
5.7.1. Preliminarmente: a necessidade de um manual.....	144
5.7.2. Minuta de decreto.....	145
6. CONCLUSÕES.....	151
REFERÊNCIAS.....	154

Capítulo 1 – Introdução

A complexidade do sistema normativo é tema que, há algum tempo, vem sendo objeto de estudos ao redor do mundo. A preocupação original dos juristas, que ganhou corpo principalmente a partir da década de 1950, foi com a certeza e a unidade do Direito. Desses estudos resultaram propostas de racionalização do ordenamento jurídico, que objetivavam, fundamentalmente, a simplificação, com a finalidade de eliminar a obscuridade e a fragmentariedade das regras.

Paralelamente a esse movimento, surgiu a consciência de que, além de insegurança, regras jurídicas complexas trariam consigo elevados custos para particulares e para o próprio Estado. O significado pejorativo que a palavra “burocracia” ganhou no Brasil (representada pela expressão *red tape* na língua inglesa) tornou-se sinônimo do tempo e do dinheiro gastos para o atendimento de exigências previstas na legislação. A resposta para este problema, apontada por especialistas das áreas da Economia, da Administração Pública e do Direito, foi também a simplificação. Ou seja, a simplificação, que já era instrumento de racionalização do Direito, passou a ser associada à eliminação de custos vinculados às regras jurídicas.

No campo das medidas práticas, o enfoque inicial dado à matéria foi voltado para a desregulamentação. Com base no diagnóstico de que os encargos encontravam-se atrelados ao sistema normativo, as propostas então idealizadas buscavam a eliminação de regras e, conseqüentemente, das exigências nelas previstas.

A ênfase na desregulamentação, contudo, mostrou-se inadequada nos anos seguintes. A intensificação da necessidade pela regulação estatal em inúmeras áreas e o aperfeiçoamento do Estado regulador mostraram a importância da superação das teorias voltadas para o mero enxugamento do sistema normativo, fazendo com que a atenção dos estudiosos passasse a ser focada na busca pela melhoria da regulação.

Esse pensamento, voltado para o que se passou a denominar *better regulation* – ou, em uma tradução usual para o português, qualidade da regulação –, representa a concentração de esforços para a criação de instrumentos destinados a tornar as regras editadas pelo Estado mais capazes de alcançar suas finalidades, mediante a imposição do

menor custo possível a todos os envolvidos. Em vez da mera eliminação de normas, passou-se a focar na contínua melhoria da regulação. Ocupando posição de destaque nesse movimento, a simplificação ganhou a denominação de “simplificação administrativa”, porque voltada, essencialmente, para a redução de encargos impostos pela Administração Pública.

A disseminação dessas ideias as transformou em uma agenda que acabou sendo alçada ao patamar de principal objetivo das políticas de reforma do setor público promovidas na Europa e nos países da OCDE a partir dos anos 1990¹. Diálogos entre representantes dos diversos países envolvidos, organismos internacionais e *think tanks* ligados a universidades tornaram-se vetores da replicação desse conteúdo.

Ao lado da formulação de princípios gerais a ela aplicáveis, a política da qualidade da regulação apresenta como principal instrumento a denominada análise de impacto regulatório. Vocacionada à avaliação sistemática, tanto das prováveis vantagens como das possíveis consequências indesejadas da atividade regulatória, ela tem sido considerada a mais importante ferramenta da política e, por isso, adotada – com diferentes adaptações e matizes – por diversos países².

Essa avaliação, contudo, encontra dificuldades práticas decorrentes do subjetivismo e da indeterminação dos critérios utilizados. Há, como adverte Adrian Sawyer, professor e pesquisador da Universidade de Canterbury, Nova Zelândia, dúvida a respeito do conteúdo da expressão “custo-benefício” que norteia a maioria das análises de impacto regulatório. Conforme observa este autor, há profundas discussões teóricas, em

¹ Em 1997, no denominado “Relatório sobre a Reforma Regulatória”, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico apontou a necessidade urgente de reforma da regulação dos países-membros. Tal reforma consistiria, essencialmente, em mudanças voltadas para o aumento da qualidade da regulação, ou seja, a melhoria da *performance* e da relação custo-benefício das normas e das formalidades governamentais destas decorrentes. **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**, OECD (1997), Paris. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>>. Consulta em 18/03/2016.

² Sobre este tema, a OCDE também publicou, em 2003, o relatório denominado “From Red Tape to Smart Tape”², no qual tratou do tema da simplificação administrativa nos países-membros. Segundo sugere o trabalho, quando excessivas em número ou em complexidade, as formalidades administrativas podem impedir a inovação, criar barreiras desnecessárias ao comércio, aos investimentos e à eficiência econômica. O trabalho foi baseado em sete estudos de casos de países cujos governos (Austrália, França, Coreia do Sul, México, Holanda, Reino Unido e Estados Unidos) adotaram medidas de simplificação administrativa voltadas para a melhoria da qualidade da regulação. **From red tape to smart tape. Administrative simplification in OECD countries**. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/from-red-tape-to-smart-tape_9789264100688-en#page1>. Consulta em: 18/03/2016.

diferentes campos, a respeito do que se deve considerar custo e do que se deve considerar benefício para essa finalidade³.

Com o objetivo de contornar essas dificuldades, foi desenvolvido na Holanda, no início dos anos 1990, um método de medição dos custos regulatórios baseado em uma avaliação simplificada e norteada por critérios padronizados, que acabou influenciando praticamente todos os métodos de avaliação regulatória atualmente adotados na Europa.

O problema da redução dos custos vinculados ao cumprimento da regulação vinha sendo tratado pela Holanda na agenda de várias iniciativas governamentais e comissões desde o final da década de 1980. Com baixo crescimento econômico, altos índices de desemprego e uma estrutura regulatória apontada como causa de baixa competitividade, o país, no final dos anos 1990, deu início a um processo de medição sistemática dos encargos produzidos pelo Estado.

As primeiras tentativas de medição dos custos da regulação haviam sido frustradas em decorrência de obstáculos relacionados à complexidade da matéria, principalmente pela dificuldade de se considerar os benefícios da regulação. A solução então alvitrada foi concentrar a aferição em um componente específico dos custos regulatórios. Pensou-se, assim, em focar nos denominados “custos administrativos”, tidos como aqueles originados de obrigações impostas aos particulares de prestar informações aos órgãos públicos, em uma metodologia que desconsidera os eventuais benefícios mirados pela regulação.

Denominado “*Standard Cost Model*”, ou, em uma tradução possível para o português, Modelo de Custo-Padrão, o método parte da distinção entre custos administrativos e o custo substancial de cumprimento da regulação, para concentrar-se apenas naqueles, tidos como de mais fácil medição.

A principal ideia do método, conhecido internacionalmente pela sigla SCM, é identificar obrigações de prestação de informações existentes na regulação e relacioná-las com o tempo de trabalho necessário para cumpri-las. Após associar o tempo de trabalho a custos unitários padronizados, a fórmula acaba por quantificar os custos administrativos desta regulação.

³SAWYER, Adrian. **Regulatory Impact Statements and Accountability: recent Australasian experience.** Journal of Australian Taxation n. 42, 2008.

Ainda que orientado, em certa medida, por presunções, o SCM apresenta o mérito de estabelecer uma forma sistemática de avaliação da regulação, regida por um processo padrão que viabiliza o conhecimento de alguns dos principais focos de encargos existentes na legislação, a definição de metas de redução para esses encargos e a comparação entre diferentes países.

Por essas características, o método conquistou, rapidamente, adeptos em diversas nações. No final de 2007, 15 dos 29 países da União Europeia e da Associação Europeia de Livre Comércio já tinham desenvolvido programas dessa natureza. Mais adiante, praticamente todos os integrantes da União Europeia acabaram aderindo à utilização do método e, atualmente, os principais países da Europa Ocidental encontram-se envolvidos em alguma espécie de reprodução do SCM⁴.

Embora apresentado, propositadamente, como um instrumento apolítico, porque desvinculado dos objetivos promovidos pelas regras avaliadas, o SCM transformou-se rapidamente em uma ferramenta de política pública adotada de maneira ampla em diversos países, contribuindo, assim, para a convergência das propostas de simplificação e de redução de encargos vinculados à regulação.

Organismos internacionais como a OCDE e a Comissão Europeia transformaram-se em importantes fóruns de discussão e de difusão de informações sobre o método, e suas iniciativas têm sido utilizadas como fundamento de legitimidade para os países que pretendam adotá-lo.

A questão que se coloca diante desses dados é se as políticas relacionadas à qualidade da regulação e, mais especificamente, à simplificação poderiam ser úteis na realidade brasileira. Além disso, se positiva a resposta às primeiras perguntas, caberia indagar se o internacionalmente consagrado *Standard Cost Model* poderia ser aplicado ao Brasil.

A hipótese que moveu a pesquisa foi a de que essas perguntas devem ser respondidas afirmativamente. O Brasil, ao menos desde o final dos anos 1970, vem buscando medidas de simplificação. No campo jurídico, esse ideal foi corporificado no

⁴ O fenômeno da difusão do *Standard Cost Model* pela Europa é descrito com detalhes por Kai Wegrich, em pesquisa publicada pela *London School of Economics*. **The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion**. Londres, *Centre of Analysis of risk and regulation*. Discussion Paper n° 52, mar. 2009.

Programa Nacional de Desburocratização, capitaneado inicialmente por Hélio Beltrão e, em seguida, por João Geraldo Piquet Carneiro⁵. O país, apesar de influenciado por ondas de reforma administrativa que deslocaram o foco da atuação do Estado na intervenção direta na economia para a atuação regulatória, ainda possui poucos instrumentos formais de avaliação da regulação estatal. A análise de impacto regulatório, salvo algumas exceções⁶, ainda não se apresenta como requisito para decisões estatais⁷, e a moldura regulatória brasileira tem sido apontada como de baixa qualidade.

Pesquisas promovidas por organismos internacionais têm exposto com clareza os excessivos custos que o atual quadro regulatório brasileiro impõe aos negócios. Os dados constantes das pesquisas, efetivamente, mostram como o Brasil destoa dos países desenvolvidos e são particularmente impactantes quando comparam a nossa realidade com a de economias menores, de países também em desenvolvimento. A pesquisa denominada “*Doing Business*”, promovida pelo Banco Mundial, por exemplo, traz uma classificação de 190 países de acordo com diversos critérios relacionados com a regulação econômica⁸.

A classificação geral do Brasil na pesquisa divulgada em 2017 é o 125º lugar, e os nossos piores indicadores são: o pagamento de impostos (184ª posição), a abertura de empresas (176ª posição) e a obtenção de alvarás de construção (170ª posição).

⁵ Formalmente, a política foi consubstanciada no Decreto Federal nº 83.740/79, que indicava a promoção dos seguintes objetivos: a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público; redução da interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e a abreviação da solução dos casos em que essa interferência era necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco; o fortalecimento do sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média; o combate ao crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais; a contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado.

⁶ Rodrigo Pagani de Souza, após constar no Brasil a existência de um “movimento de acentuação do controle prospectivo”, voltado para aferir as possíveis consequências da gestão pública no futuro, menciona o exemplo da Agência Nacional do Cinema, que passou recentemente a adotar a análise de impacto regulatório como requisito de validade da produção de certas normas. (**Em busca de uma Administração de resultados**. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p. 56.

⁷ A esse respeito, observa Patrícia Pessoa Valente: “Apesar de o Brasil ainda não ter adotado a avaliação de impacto regulatório como requisito para o processo de decisão e de elaboração de uma nova medida pelos agentes reguladores, é possível identificar algumas práticas existentes no âmbito federal que podem ser consideradas embriões desse instrumento no país” (**Avaliação de impacto regulatório. Uma ferramenta à disposição do Estado**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010).

⁸ Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/rankings>>. Consulta em: 27/11/2017.

Quanto ao pagamento de impostos, o que contribui para a má classificação do Brasil não é apenas a carga tributária em si (estimada pela pesquisa em 68,4% da renda), mas o tempo necessário para o pagamento dos impostos. Tratam-se dos chamados custos administrativos, quantificados de acordo com o tempo gasto pelas empresas para preparar, declarar e pagar os impostos. De acordo com os dados divulgados para o ano de 2016, estima-se que as empresas gastem, no Brasil, um total de 1.958 horas por ano para desempenhar essas atividades. Para países da OCDE, em contraste, a estimativa é de um total de 160,7 horas anuais, e para outros países da América Latina e Caribe, 332,1 horas anuais.

A dissonância da situação do Brasil é tão grande que o tempo gasto no país para pagar impostos representa quase o dobro daquele estimado no segundo pior país pesquisado. Trata-se da Bolívia, que apresenta a estimativa de 1.025 horas anuais, seguida da Líbia (889 horas), Venezuela (792 horas), Chade (766 horas), Equador (666 horas), Camarões (624 horas) e Congo (602 horas)⁹.

No critério “abertura de empresas”, a má qualidade da moldura regulatória brasileira em comparação com a de outros países também fica evidente. A esse respeito, chamam atenção os parâmetros número de procedimentos e tempo necessários, ambos passíveis de enquadramento no conceito de custos administrativos. Na metodologia adotada, entende-se por procedimentos necessários a obtenção de todas as licenças e alvarás e o preenchimento de qualquer exigência, verificações ou inscrições da empresa e dos funcionários perante autoridades governamentais. Por tempo necessário para a abertura da empresa, considera-se a duração média necessária, na prática, para concluir um procedimento perante órgãos do governo.

Na 176^a posição dos 190 países no critério abertura de empresas, o Brasil apresenta 11 procedimentos previstos na regulação. Nesse item da pesquisa, ficaram nas piores posições Guiné Equatorial (16 procedimentos) e Venezuela (20 procedimentos) e nas melhores posições Nova Zelândia (1 procedimento) e países como Hong Kong, Canadá e Geórgia (2 procedimentos).

Já quanto ao tempo vinculado ao atendimento desses requisitos, a pesquisa apontou uma estimativa de 79,5 dias. Como parâmetros de comparação, constam dos dados

⁹ Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes>>. Consulta em: 28/11/2017.

da pesquisa as estimativas para Nova Zelândia (com o tempo correspondente a 0,5 dia), Hong Kong e Canadá (1,5 dia) e Geórgia (2 dias)¹⁰.

No critério denominado obtenção de licenças de construção, destaca-se também o item relacionado com o número de procedimentos necessários. Foram constatados 19,2 procedimentos exigidos para essa finalidade. A estimativa também fica acima da média dos países da OCDE (12,5 procedimentos) e da média dos países da América Latina e Caribe (15,7 procedimentos).

Note-se que esse número maior de procedimentos não tem sido traduzido em melhor qualidade da construção, já que, pela mesma pesquisa, os países da OCDE, com um número menor de procedimentos, alcançaram nota 11,4 no quesito índice de qualidade da construção, ao passo que o Brasil atingiu apenas nota 9, em um raio de 0 a 15¹¹.

O quadro descrito, dessa maneira, revela a importância para a realidade brasileira dos métodos de avaliação regulatória e de medição de encargos impostos a particulares pelo Estado. Em uma economia de mercado, a atividade econômica é entendida como um importante vetor para o atingimento de finalidades públicas. Se serviços absolutamente essenciais como saúde, segurança, educação, transporte, comunicação, entre outros, são prestados por entidades privadas, a missão primordial da regulação deve ser garantir que todos esses serviços sejam prestados de maneira a atender, da melhor forma, as finalidades públicas.

E o termo regulação (alvo do *Standard Cost Model*), conforme será explicado no decorrer da exposição, deve ser entendido de forma ampla, para abarcar toda a normatização editada pelo Estado, independentemente da forma ou do órgão expedidor, que almeje alterar comportamentos de particulares para amoldá-los ao interesse público.

Métodos de avaliação regulatória – entre os quais se inclui o *Standard Cost Model* – são instrumentos de transparência, porque permitem a identificação e a quantificação dos encargos suportados pelos particulares e pelas empresas. Eles representam um passo importante para a responsabilização do regulador e abrem espaço

¹⁰ Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business>>. Consulta em: 28/11/2017.

¹¹ Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>>. Consulta em: 28/11/2017.

para a produção de regras mais capazes de atingir finalidades públicas e de políticas mais próximas das necessidades da população.

Conquanto os denominados custos administrativos originalmente mirados pelo SCM¹² sabidamente não sejam os únicos impostos pelo Estado, tampouco os mais relevantes do ponto de vista econômico (notadamente quando comparados com aqueles decorrentes do cumprimento material da regulação ou mesmo os custos financeiros decorrentes, por exemplo, do pagamento de tributos), reconhece-se que o caminho seguido por diversos países rumo à busca por uma regulação de qualidade teve como primeiro passo exatamente avaliações dessa natureza.

O SCM, conforme será exposto ao longo do trabalho, enfrenta críticas baseadas nas experiências concretas de sua aplicação. Ainda assim, diversas características de sua metodologia revelam-no um importante instrumento de simplificação. Ele é, conforme ficará demonstrado na descrição que se inicia nas linhas seguintes, uma ferramenta poderosa para a identificação dos gargalos e dos principais focos de custos desnecessários existentes na regulação. Sua correta aplicação, assim, expõe problemas e abre caminho para medidas concretas de melhoria da qualidade da regulação.

E essa circunstância torna o método particularmente interessante para o Brasil no atual contexto, em que o custo imposto pelo Estado ao particular atinge níveis significativos e a insatisfação de cidadãos e empresários fica cada vez mais evidente. O país, embora já tenha alcançado algum consenso quanto à necessidade de uma nova onda de reformas administrativas, ainda não tem uma agenda política convergente a respeito da matéria.

Há, tanto no campo político como no jurídico, sinais de que atingimos a necessidade da construção de um novo desenho institucional para o Estado. Esses sinais,

¹² Conforme será exposto ao longo do trabalho, há diferentes experiências e propostas de adaptação e ampliação do objeto do SCM para outros custos além daqueles relacionados com obrigações de prestar informações. Nesse sentido: DEN BUTTER, Frank A. G.; DE GRAAF, Marc; NIJSEN, André. *The transaction cost perspective on costs and benefits of Government regulation: extending the Standard Cost Model*. Tinbergen Institute Discussion Paper. 2009, 013-3. Faculty of Economics & Business Administration, VU University Amsterdam.

notados de forma ainda difusa em discursos e atos dispersos, revelam que a nova conformação que se espera é a de um Estado menor, mais eficiente e mais simples¹³.

A contribuição que se espera trazer com a presente pesquisa, nessa esteira, é apresentar a definição de simplificação administrativa e situá-la no contexto das teorias modernas relacionadas à qualidade da regulação. O ponto de vista é centrado na perspectiva da redução dos custos atrelados à regulação, motivo pelo qual a tese introduz ao debate acadêmico o *Standard Cost Model* e defende a possibilidade de sua aplicação no Brasil. Para tanto, o trabalho sugere instrumentos capazes de relacioná-lo tanto à nossa doutrina como ao ordenamento vigente.

¹³ O ideal de uma nova reforma administrativa pode ser depreendido do primeiro discurso de Michel Temer como presidente da República, no qual foi anunciado: “Sabemos que o Estado não pode tudo fazer. Depende da atuação dos setores produtivos: empregadores, de um lado, e trabalhadores de outro. São esses dois polos que irão criar a nossa prosperidade. Ao Estado compete – vou dizer, aqui, o óbvio –, compete cuidar da segurança, da saúde, da educação, ou seja, dos espaços e setores fundamentais, que não podem sair da órbita pública. O restante terá que ser compartilhado com a iniciativa privada, aqui entendida como a conjugação de ação entre trabalhadores e empregadores”.

Além disso, Temer destacou a existência, no atual contexto, de uma “democracia da eficiência”, traduzida pelos anseios da população de qualidade dos serviços prestados por entidades públicas e privadas. A esse respeito, destacou no discurso: “quando eu digo ‘é preciso dar eficiência aos gastos públicos’, coisa que não tem merecido maior preocupação do Estado brasileiro, nós todos estamos de acordo com isso. Nós precisamos atingir aquilo que eu chamo de ‘democracia da eficiência’. Porque se, no passado, nós tivemos, por força da Constituição, um período da democracia liberal, quando os direitos liberais foram exercitados amplamente, se, ao depois, ainda ancorado na Constituição, nós tivemos o desfrute dos chamados direitos sociais, que são previstos na Constituição, num dado momento aqueles que ascenderam ao primeiro patamar da classe média começaram a exigir eficiência, eficiência do serviço público e eficiência nos serviços privados”.

A consciência política do anseio social por uma nova reforma administrativa pode ser notada no conteúdo do Decreto Federal de 5 de outubro de 2015, que, em resposta aos protestos contra o Governo, instituiu a denominada Comissão Especial de Reforma do Estado no âmbito do Governo Federal. Os objetivos da medida constam do art. 1º do ato: “Fica instituída a Comissão Especial de Reforma do Estado, com o objetivo de propor aos órgãos competentes medidas para aumentar a eficiência na gestão pública e reduzir custos por meio de:

I – revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal;

II – eliminação de sobreposição de competências;

III – fomento à inovação e à adoção de boas práticas na gestão pública federal; e

IV – aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública federal”.

As propostas voltadas para a simplificação administrativa, por seu turno, encontram-se esparsas em atos normativos revogados e ainda em vigor, que serão apresentados em capítulo específico da tese.

Capítulo 2 – A simplificação administrativa no contexto da agenda política da qualidade da regulação

2.1. As duas vertentes da racionalização do sistema normativo

A passagem do Estado liberal para o Estado social foi marcada por uma explosão normativa nas democracias ocidentais. A doutrina explica esse fenômeno ao apontar que, neste modelo, a legislação assumiu a função de construir os esquemas distributivos dos recursos existentes na sociedade, dando ensejo a uma “juridificação máxima” da relação entre o Estado e os particulares¹⁴.

Além disso, a necessidade de dar resposta às demandas de diferentes grupos organizados gerou uma legislação fragmentada e um sistema institucional sobrecarregado de competências. Como relata a professora Carmela de Caro, em texto publicado quando exercia a função de assessora da Câmara dos Deputados italiana, este peso sobre o aparato administrativo tornou-o incapaz de garantir todas as exigências, revelando a falta de eficácia legislativa e o descrédito de uma legislação confusa, ambígua e obscura.

No campo jurídico, a solução para esses problemas foi buscada, historicamente, por meio de medidas de racionalização do sistema normativo. Essas medidas, por razões didáticas, são divididas pela doutrina em duas vertentes: as técnicas específicas aplicadas ao processo legislativo (voltadas, portanto, para a busca por clareza e simplicidade da linguagem dos atos normativos ainda em fase de elaboração); e as medidas de reorganização da legislação já existente (expressas pelos métodos de codificação, consolidação e revisão das normas).

Seguindo a referida distinção doutrinária, é lícito supor que a mais evidente expressão da primeira perspectiva pode ser encontrada nas técnicas da legística que ganharam destaque na Europa a partir da segunda metade do século XX. A experiência da Inglaterra, nesse sentido, bem demonstra a evolução dessas ideias.

Após a Segunda Guerra Mundial, o debate sobre as deficiências da lei foi se intensificando naquele país. O tema teve como palco central a “*Staute Law Society*”,

¹⁴ CARO, Carmela De. **La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia. Il Parlamento Della Republica Organi, Procedure, Aparatti**. Roma: Camera dei Deputati, 1990. p. 273-308.

entidade sem fins lucrativos voltada para a educação dos legisladores e do público em geral a respeito do processo legislativo, com foco na promoção da melhoria da lei escrita¹⁵.

Desde sua instituição, em 1968, a entidade canalizou o descontentamento com a obscuridade da lei e organizou sucessivos comitês. O primeiro deles, conduzido por Sir Desmond Heap, em 1970, condensou as principais queixas dos usuários em relação às leis. O segundo comitê, conduzido por Lord Stow Hill, em 1972, publicou propostas para a solução dos problemas.

Duas considerações do *Stow Hill Comitee* foram tidas como prioritárias pelos integrantes da entidade: a necessidade de um contínuo processo de consolidação das leis e o anseio de que as alterações legislativas fossem feitas de modo a observar um texto consolidado, com o objetivo de manter a lei facilmente acessível aos destinatários.

Uma nova comissão foi nomeada em 1973, com a missão de estudar propostas para conferir maior clareza e simplicidade às leis aprovadas pelo parlamento. Seu resultado foi o *Renton Report*, de 1975, que apontou uma série de problemas como a grande quantidade de regras, a linguagem obscura e complexa, a excessiva minudência, a ilogicidade interna e o critério meramente cronológico de sistematização dos textos (considerado responsável por confusão e incerteza jurídica). O relatório formulou uma série de recomendações, que acabaram influenciando a legística continental.

A reação verificada nesse período é comparada pela literatura com os movimentos de codificação ocorridos no século XVII. Isso porque, à época, a burguesia se insurgia contra o direito fragmentário e particularista resultante do sistema feudal, o que deu condições para o surgimento do movimento de codificação do direito privado. A esse respeito, observa Carmela de Caro:

À incerteza se contrapõe a necessidade de certeza, à fragmentação, uma exigência de simplificação das normas (redução do número e clareza do conteúdo); ao particularismo, uma busca por uniformidade de tratamento. Estas três demandas podem sintetizar uma exigência que se pode chamar de sistemática. Se expressa em um relançamento da velha temática da codificação¹⁶.

¹⁵Disponível em: <<http://www.statutelawsociety.co.uk/about-us/>>. Consulta em: 23/10/2017.

¹⁶CARO, Carmela de. **La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia. Il Parlamento Della Repubblica Organi, Procedure, Aparatti**. Roma: Camera dei Deputati, 1990. p. 273-308.

Nos anos 1970, os governos da Suíça, da Áustria e da Alemanha Ocidental editaram diretivas de legística destinadas a estabelecer regras voltadas para a correta elaboração dos textos legais. O conteúdo das diretivas trazia recomendações sobre simplificação da linguagem legislativa, modelos para a redação de atos normativos e vedação para a revogação implícita ou genérica.

Além destes aspectos formais, as diretivas representaram o início das preocupações do papel do legislador em sociedades complexas. Há regras buscando a processualização da atividade legislativa, desde a fase de iniciativa, com o objetivo de assegurar uma ponderação adequada dos interesses envolvidos, por meio da transparência e da participação.

A diretiva alemã, por exemplo, estipula que o projeto de lei deve ser acompanhado de uma relação “instrutiva”, indicando: o custo previsto para a execução da lei, a previsão orçamentária compatível, eventuais consequências sobre os preços e os consumidores e sobre o meio ambiente. A relação deve indicar, ainda, possíveis propostas alternativas e vir acompanhada de sumário de uma página, com o seguinte conteúdo: objetivo, solução, alternativas e custo, destinado a informar minimamente o parlamentar. Normas dessa natureza continuaram a ser reproduzidas ao longo dos anos 1980, quando alcançaram outros países como Bélgica, Holanda e França¹⁷.

Já a reordenação do sistema normativo existente – segunda perspectiva das medidas de racionalização normativa, como adiantado – encontra origem em debates verificados na Europa nos anos 1950, que buscavam enfrentar o peso normativo do passado. A essência dessas discussões pode ser depreendida da fala de Francesco Carnelutti, em congresso realizado na Universidade de Torino, no ano de 1956, como destaca Nicoletta Rangone:

a sociedade esta intoxicada de regras jurídicas; e parece extremamente difícil desintoxicá-la. As regras jurídicas parecem aos homens algo como um paraíso artificial, com todas as ilusões e inconvenientes dos paraísos artificiais. Acontece que o ímpeto para simplificar o ordenamento e

¹⁷CARO, Carmela De. **La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia. Il Parlamento Della Republica Organi, Procedure, Aparatti.** Roma: Camera dei Deputati, 1990. p. 273-308.

inverter a rota que até hoje a humanidade percorreu tem sido baseada na mesma fórmula: sempre mais direito¹⁸.

Os caminhos seguidos pelos países a partir das discussões deflagradas nesse período foram diversos. Como aponta Carmela de Caro, a Inglaterra optou por uma reflexão articulada entre consolidação, codificação e revisão. A França seguiu a tradição de codificação setorial, e a Alemanha, por seu turno, apostou na revisão (*Bereinigung*) e na reformulação da legislação sobre procedimento administrativo¹⁹.

Mas a busca pela racionalização do ordenamento não tinha por objetivo apenas a certeza e coerência do Direito. Desde cedo, percebeu-se que a complexidade das normas, além de insegurança jurídica, gerava custos relevantes aos destinatários. Nos Estados Unidos, por exemplo, propostas destinadas a combater os custos decorrentes da complexidade do sistema regulatório já eram notadas no final da década de 1940²⁰. Neste mesmo país, o denominado *burden reduction movement* voltou a ganhar importância a partir de meados da década de 1970, diante de intensa pressão social sobre o Congresso²¹.

Esta preocupação com os encargos atrelados à regulação acabou dando o tom das teorias e das reformas verificadas nos anos seguintes. Como aponta Baldwin²², as raízes recentes do movimento pela qualidade da regulação na Inglaterra tiveram origem em meados da década de 1980, quando o governo Conservador iniciou uma série de medidas voltadas para a desregulamentação. O objetivo era aliviar as empresas dos custos

¹⁸ BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La Qualità Delle Regole**. Bologna: Il Mulino, 2011. p. 20.

¹⁹ CARO, Carmela de. **La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia. Il Parlamento Della Repubblica Organi, Procedure, Aparatti**. Roma: Camera dei Deputati, 1990. p. 273-308.

²⁰ Como aponta o relatório sobre as reformas administrativas implementadas nos Estados Unidos, “as preocupações do Presidente Roosevelt com o grande número de relatórios estatísticos que as agências federais estavam exigindo do comércio e de indústria levou a uma revisão desses relatórios e à edição do Federal Reports Act, de 1942, por meio do qual o Ministério do Orçamento passou a ter atribuição para supervisionar as exigências de informação feitas pelas agências” (**From Red Tape to Smart Tape. Administrative simplification in OECD Countries**. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/from-red-tape-to-smart-tape_9789264100688-en#page1>. Consulta em: 18/03/2016.

²¹ A esse respeito, observou De Muth: “O propósito formal dos dois programas de revisão regulatória (Ford e Carter) foi reduzir, não apenas monitorar, custos regulatórios. O Decreto do Carter, por exemplo, dispõe que a regulação deve atingir aos seus objetivos efetivamente e eficientemente e não deve impor encargos desnecessários à economia” (DE MUTH, Christopher C. *The White House Review Programs. Constraining Regulatory Costs*, **AEI Journal on Government and Society**, jan./fev. 1980).

²² BALDWIN, Robert. **Is better regulation smarter regulation?** London: Public Law, 2005. p. 4.

decorrentes do cumprimento de obrigações impostas pelo Estado. O marco inicial dessas políticas, segundo o autor, foi o “*White Paper*” denominado “*Lifting the Burden*”, de 1985.

O documento destacava ser função do governo garantir a existência de condições para o florescimento das empresas, tido como pressuposto essencial para a criação de empregos e riqueza, com a qual os direitos sociais são custeados. Partindo da premissa de que os governos apresentavam a tendência de sufocar as empresas com restrições e regulação, o trabalho foi apresentado como o primeiro passo de um abrangente programa de remoção da regulação desnecessária. Referindo-se a cerca de 80 medidas, o projeto dizia-se desenhado para permitir que as empresas deixassem de aplicar seus escassos recursos no cumprimento de requisitos burocráticos para aplicá-los no desenvolvimento e na expansão dos negócios²³.

Logo em seguida, ainda segundo o referido autor, foram instituídos processos de avaliação de custos de conformidade – “*Compliance Cost Assessment*” – e uma série de forças-tarefa foi criada com o objetivo de revisar mais de 35 mil regulamentos e sugerir áreas que poderiam ser objeto de desregulamentação. O esforço continuou na década de 1990, com a edição de uma nova série de “*White Papers*” focados na melhoria da qualidade da regulação e no alívio dos encargos incidentes sobre as pequenas empresas. Um instrumento para a eliminação de normas que representavam encargos aos negócios foi criado com o *Deregulation and Contracting Out Act*, de 1994, e, entre 1995 e 1996, foram criadas mais sete forças-tarefa para estudar medidas de redução dos encargos regulatórios em setores específicos.

Como aponta Baldwin²⁴, em 1997, com a chegada do Governo Trabalhista de Tony Blair ao poder, o país fez a mudança terminológica e filosófica da desregulamentação para a qualidade da regulação. A ideia essencial é que nem toda a regulação deveria ser combatida. Em alguns setores, ao contrário, ela seria necessária para a proteção da sociedade.

²³ Disponível em: <<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1985/jul/16/lifting-the-burden-white-paper>>. Consulta em: 23/10/2017.

²⁴ BALDWIN, Robert. **Is better regulation smarter regulation?** London: Public Law, 2005. p. 6.

Foi então criada a “*Better Regulation Task Force*”, órgão consultivo autônomo, situado no Gabinete do Governo com a missão de dar continuidade à política da qualidade da regulação, com especial foco nas pequenas empresas e no cidadão comum. Entre os primeiros resultados de sua atuação, encontram-se a elaboração de uma lista de princípios relacionados à política da qualidade da regulação e a substituição do *Compliance Cost Assessment* por um processo mais completo de avaliação de impacto regulatório.

No início dos anos 2000, o tema da qualidade da regulação acabou se transformando em um objetivo central da política de todos os países europeus. Como aponta Nicoletta Rangone, tal convergência vincula-se à escolha por uma economia de mercado e resultou de um consenso entre organizações internacionais e instituições comunitárias que compartilhavam a convicção de que a qualidade da regulação, além de elemento essencial do Estado de Direito, seria fator essencial para a competitividade dos países e para a sua capacidade de atrair investimentos²⁵.

O assunto é amplíssimo. A literatura a respeito da racionalização do sistema normativo e da qualidade da regulação usualmente se perde no estudo das infinitas medidas experimentadas pelos países na tentativa de alcançá-las. Ainda assim, o que parece ser a essência desses movimentos é uma certa mudança na relação entre o poder público e os particulares, cujas características são apontadas por Nicoletta Rangone da seguinte maneira:

Estas políticas – voltadas para a qualidade da regulação –, não obstante os diversos contextos nos quais se desenvolveram e os resultados alcançados, contribuem para a progressiva afirmação de uma nova ideia de relacionamento entre o regulador e as empresas e cidadãos, informada pela transparência, pela participação, pela redução de todos os custos desnecessários (de *compliance*, de controle etc.) e pelo *accountability* decisório em relação aos destinatários²⁶.

E na raiz desta mudança de relação entre regulador e regulados encontra-se o ideal de simplificação, que, conforme será esmiuçado no item seguinte, representa a síntese entre a busca pela racionalização do sistema normativo e a pretensão da eliminação de encargos desnecessários vinculados à regulação.

²⁵ BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La Qualità Delle Regole**. Bologna: Il Mulino, 2011. p. 11.

²⁶ BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La Qualità Delle Regole**. Bologna: Il Mulino, 2011. p. 38.

2.2.Simplificação administrativa

A busca de um conceito de simplificação tem sido apontada, no campo doutrinário, como uma tarefa consideravelmente complexa²⁷. Como advertem os autores italianos, “*la semplificazione non è semplice*”²⁸. Vários são os enfoques teóricos, e os autores que se propõem a sugerir uma definição para o fenômeno o fazem a partir de sistemas normativos particulares, influenciados por medidas concretas tomadas pelos diversos governos que já se envolveram em políticas dessa natureza.

Uma linha de raciocínio interessante para introduzir o tema de maneira didática, nesse contexto, é aquela que busca explicar a simplificação de acordo com o objeto. Por esse prisma, a simplificação pode ser definida como administrativa, quando seu objeto refira-se à organização ou à atividade administrativas, ou como normativa, caso seu objeto seja a redução do número de regras, o combate à falta de clareza ou de qualidade destas. A esse respeito, observa Luca Geninatti Satè²⁹:

Tradicionalmente, esta polissemia leva à diferenciação entre “simplificação normativa” e “simplificação administrativa”: a primeira concernente à redução do número de disposições normativas, o aumento da coerência recíproca e a melhoria de sua qualidade linguística; a segunda refere-se à racionalização dos procedimentos administrativos mediante a redução dos ônus impostos às partes (com especial atenção aos particulares)³⁰.

²⁷ Sobre este ponto, ressalta Nicoletta Rangone: “*Riempiredicontenuti e finalità la nozione di semplificazione appare (paradossalmente) operazione particolarmente complessa*”. BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La Qualità Delle Regole**. Bologna: Il Mulino, 2011. p. 42.

²⁸ LUTHER, Joerg; PERPETUA, Piera Maria Vipiana. **Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa**. Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, UNIVERSITA’ DEL PIEMONTE ORIENTALE “Amedeo Avogadro”, Alessandria, 2013. Disponível em: <http://www.digspes.unipmn.it/fileRepository/pubblicazioni/1387874970_64.pdf>. Consulta em: 15/05/2014.

²⁹ Professor de Instituições de Direito Público, na Università del Piemonte Orientale, Vercelli, Itália.

³⁰ SATÈ, Luca Geninatti. *Semplificazione Normativa e Semplificazione Amministrativa: Sinonimi o Contrari?*. In: LUTHER, Joerg; PERPETUA, Piera Maria Vipiana. **Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa**. Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”, Alessandria, 2013. Disponível em: <http://www.digspes.unipmn.it/fileRepository/pubblicazioni/1387874970_64.pdf>. Consulta em: 27/02/2017.

Partindo dessa distinção, há, como destaca Nicoletta Rangone, definições que procuram descrever a simplificação com base na finalidade das medidas a ela relacionadas. Desse modo, a simplificação administrativa estaria associada às medidas destinadas a estabelecer uma relação mais clara e certa com os cidadãos, ao passo que a simplificação normativa estaria vinculada às medidas voltadas para a restituição do espaço de liberdade dos particulares e à busca pela certeza do direito³¹.

Mas a noção que melhor expressa um consenso sobre o que se entende a respeito de simplificação em termos doutrinários – também porque sintetiza todas essas ideias – é a associada ao tema da qualidade da regulação. Nesse sentido, aponta Nicoletta Rangone:

Na busca por uma ideia comum de simplificação, esta tende a ser associada e identificada com o objetivo da *better regulation*, ou seja, ao melhoramento da qualidade das regras que se acredita possa resgatar a competitividade, aumentar o crescimento econômico e melhorar o relacionamento entre cidadãos e instituições³².

Embora reconhecendo que os objetivos vinculados às políticas de qualidade da regulação sejam demasiadamente abstratos para a lapidação de uma definição operacional, a mesma autora italiana destaca objetivos específicos dessas políticas, que, segundo pensa, serviriam para dar conteúdo concreto ao conceito de simplificação. Tratam-se dos objetivos de reduzir o número de regras, os custos das regras sobre regulados e reguladores e o tempo gasto com o seu cumprimento.

Essa relação da simplificação com as políticas de qualidade da regulação, de fato, oferece uma visão mais ampla do tema, que inclusive supera a distinção terminológica entre simplificação administrativa e simplificação normativa.

O foco não é a investigação da natureza das medidas, mas, sim, os escopos com elas buscados. Esta, a propósito, é a posição da OCDE, que, ao mencionar o termo “*administrative simplification*”, em seus diversos relatórios sobre a matéria, faz referência a uma “ferramenta utilizada para revisar e simplificar o arcabouço de legislação

³¹BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La qualità delle regole**. Bologna: Il Mulino, 2011. p. 43.

³² BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La qualità delle regole**. Bologna: Il Mulino, 2011. p. 44.

administrativa”. O objetivo principal, como explica o órgão, é “remover os custos desnecessários impostos pela regulação governamental que possam impedir a competição e a inovação econômica”³³.

E é exatamente esta acepção que interessa aos fins do presente trabalho. A tese defendida, conforme adiantado, é a aplicabilidade ao Brasil de um método específico de medição dos encargos regulatórios. Trata-se de um instrumento voltado para o incremento da transparência e para a responsabilização do regulador e para a remoção de barreiras à atividade econômica, ao investimento e ao empreendedorismo, objetivos que muito se afeiçoam à definição de simplificação como a “racionalização da atividade administrativa e a redução das obrigações impostas aos cidadãos”³⁴.

2.3. Medidas concretas associadas à simplificação

Conforme já adiantado, ao delinear a simplificação administrativa, os autores normalmente ilustram seus textos com a descrição de algumas das inúmeras medidas já experimentadas pelos governos a pretexto de promovê-la. Essa tendência – talvez impulsionada pela dificuldade dos estudiosos em encontrar uma definição unívoca de simplificação –, de fato, auxilia na compreensão do espírito e do alcance que o movimento representa na atualidade. Daí a razão pela qual o próximo passo no presente trabalho será a apresentação, ainda que em linhas gerais, de algumas das principais medidas de simplificação administrativa já ensaiadas em diferentes países ao redor do mundo.

O relatório denominado “*From Red Tape to Smart Tape*”, publicado em 2003 pela OCDE, apresentou uma síntese das medidas tomadas pelos países-membros para simplificar a regulação e reduzir os encargos impostos pelo governo aos negócios, aos particulares e ao próprio setor público.

³³ **Why is administrative simplification so complicated? Looking beyond 2010.** OCDE, 2010. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/governance/why-is-administrative-simplification-so-complicated_9789264089754-en#.WLTepjvYvIU#page4>. Consulta em: 27/02/2017.

³⁴ O conceito é sugerido por Fabrizio Dal Passo. **La semplificazione amministrativa.** Disponível em: <<http://www.lettere.uniroma1.it/view-pubblicazioni-all/868>>. Consulta em: 15/02/2017.

Tais medidas, longamente descritas nas mais de 250 páginas do relatório, são agrupadas nos seguintes tópicos: *one stop shops*; simplificação de procedimentos para a emissão de licenças; limites temporais para a prática de atos administrativos; tratamento preferencial às pequenas e médias empresas; métodos para medir custos administrativos; enfoques estruturais e organizacionais para a simplificação administrativa; e uso da tecnologia da informação.

Sobre as principais medidas vinculadas ao uso da tecnologia da informação, explica o relatório ao esmiuçar as medidas: o armazenamento, a compilação e o fornecimento de informação; o acesso à legislação codificada; a comunicação entre os órgãos do governo e entre diferentes esferas de poder; o preenchimento *on-line* de formulários; o acesso aos registros de empresas; a coleta de dados pelo governo sem a atuação da empresa; a simplificação das contratações públicas.

As experiências denominadas “*one stop shops*” são representadas por escritórios desenhados para fornecer serviços integrados de forma simplificada para a população. Este formato de atendimento aos cidadãos e empresas data do início dos anos 1990, quando foi experimentado na Holanda e na Finlândia. No Estado de São Paulo, como cediço, a medida foi traduzida com a nomenclatura de “Poupatempo”, e instituída no ano de 1997, com a inauguração da primeira unidade, situada na Praça da Sé, na Cidade de São Paulo.

A respeito das medidas de simplificação dos procedimentos para licenças, aponta o relatório que a primeira estratégia notada é a estipulação de uma política explícita a respeito de quando e como utilizar as licenças. Os critérios destacados no relatório para essa política são os seguintes: o uso das licenças apenas quando haja riscos evidentes à população vinculados à atividade econômica regulada; a exigência de renovação das licenças deve ser feita apenas nos casos em que haja necessidade de verificação contínua da conformidade; as exigências de qualificação devem ser direta e substancialmente relacionadas com a habilidade necessária para o desempenho da atividade; e, finalmente, os requisitos procedimentais devem ser limitados ao estritamente necessário para a verificação das exigências.

Com base em dados coletados de 28 países, o relatório indicou as principais medidas concretas resultantes de políticas de simplificação de licenças como sendo: programas para a revisão e redução do número de licenças exigidas pelo governo;

programas para coordenar as medidas de revisão das licenças nas demais esferas de governo; a estipulação de um ponto de contato único para o recebimento de notificações e solicitações de licenças; o estabelecimento de um ponto de contato único para o recebimento de informações sobre as licenças.

A respeito das medidas voltadas para a assistência às pequenas e médias empresas, o relatório aponta três enfoques básicos. O primeiro é a assistência governamental para que as pequenas empresas cumpram os requisitos regulatórios. O segundo é o tratamento diferenciado às pequenas empresas, de modo a excluí-las da obrigatoriedade de atendimento a alguns requisitos. O terceiro é fazer com que as regras criadas considerem a situação peculiar das pequenas empresas e desse modo estabeleçam encargos regulatórios compatíveis com essa realidade.

As medidas concretas citadas a título de exemplo são: a elaboração de guias de conformidade dirigidos às pequenas empresas; a calibração de requisitos regulatórios, traduzido pela expressão inglesa *tiering*, que faz referência à suavização de exigências destinada a evitar impactos desproporcionais às pequenas empresas; a criação de órgãos específicos voltados para a assistência às pequenas empresas; a análise de impacto regulatório focada nas pequenas empresas; e a implementação gradual da regulação, que significa a estipulação de uma maior *vacatio legis* para que as pequenas empresas tenham tempo suficiente para se adequar às novas exigências.

Quanto aos métodos de medição dos custos administrativos, o relatório cita as experiências do tipo *bottom-up*, ou seja, baseado em informações vindas dos destinatários das normas avaliadas; o modelo norte-americano, no qual a exigência de informação pelas agências depende de autorização do “OMB – *Office of Management and Budget*”; e o método de indexação, adotado pela Bélgica, de acordo com o qual as exigências regulatórias são classificadas em um índice referente a indicadores que medem a frequência das exigências procedimentais que devem ser observadas para o cumprimento da regulação.

Sobre os enfoques estruturais e organizacionais, o relatório menciona a estipulação de prazos fatais para a tomada de decisões pela Administração. Como variações deste método, cita as regras: “*silence is consent*” e “*silence is denial*”.

Outras ferramentas e práticas apontadas pelo relatório são: a elaboração de regras negociadas, conhecida como medidas destinadas a estimular a participação dos potenciais afetados pela regra proposta para, juntamente com o órgão regulador, ajustarem o texto da nova norma; a elaboração de textos com linguagem clara; as cartas de serviço público, pelas quais são fornecidas aos cidadãos todas as informações necessárias para o acesso à Administração e aos serviços por ela prestados; os programas para oferecimento de sugestões por empresas e cidadãos; e a simplificação do próprio setor público (eliminação de órgãos com funções sobrepostas, por exemplo).

Nicoletta Rangone, com o objetivo de exemplificar os objetivos específicos da simplificação, cita algumas das denominadas “técnicas funcionais” voltadas para a qualidade da regulação. São elas: os mecanismos de *sunsetting*, destinados a eliminar de forma automática as normas inadequadas ou desnecessárias; a análise preventiva do impacto regulatório; a medição dos custos administrativos vinculados à regulação; o monitoramento e a revisão da regulamentação existente e as medidas destinadas a reduzir o tempo de cumprimento e o custo decorrentes das normas (como as regras de silêncio-assentimento)³⁵.

Finalmente, não se pode deixar de fazer menção à noção de simplificação de Cass R. Sustein apontada por ele na obra: *Simpler: the future of government*. Ao relatar sua passagem pelo OIRA norte-americano no governo Obama, o professor sugere três pontos fundamentais para o Estado mais simples a que se refere³⁶. São elas: a utilização da análise de custo-benefício; a eliminação de complexidade desnecessária; e a abertura de canais de comunicação entre reguladores e regulados, de modo a permitir que o conhecimento específico dos destinatários seja integrado no processo de elaboração das normas.

Entre as medidas de eliminação da complexidade, o autor cita propostas experimentadas em sua atuação no OIRA, como a preocupação com a utilização de linguagem clara nas regras; a estipulação de sumários legíveis em normas complexas e a

³⁵BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La qualità delle regole**. Bologna: Il Mulino, 2011. p. 45.

³⁶ Na introdução da obra, esclarece o autor: “*This is a book about making things simpler. In particular, it is about how governments can be much better, and do much better, if they make people’s lives easier and get rid of unnecessary complexity*”. SUSTEIN, Cass R. **Simpler: the future of government**. New York: Simon & Schuster, 2013. p. 1.

eliminação de exigências injustificáveis. Como exemplo destas, destaca-se na obra a substituição de comandos por estímulos (ou “cutucões”, na linguagem didática do autor)³⁷.

2.4. Desburocratização: o sentido brasileiro da simplificação

Conhecida a noção de simplificação administrativa, que tem orientado reformas em diversos países, resta investigar se é possível identificar alguma influência dessas ideias no Direito pátrio.

2.4.1. Breve histórico

A hipótese sustentada no presente trabalho é a de que o ideal de simplificação já vem, há algum tempo, permeando os debates sobre o modelo ideal de Administração Pública para o país. A mais evidente expressão dessa influência deu-se no final dos anos 1970, quando o Brasil teve uma política muito bem estruturada dos pontos de vista teórico e jurídico voltada para a simplificação administrativa – por aqui traduzida pela expressão popular “desburocratização”.

De maneira praticamente simultânea à ebulição dos ideais de redução de encargos nos Estados Unidos na década de 1970³⁸, foi criado por aqui o Programa Nacional de Desburocratização, que inclusive alcançou resultados iniciais muito parecidos com aqueles divulgados décadas mais tarde em relatórios da OCDE sobre experiências bem-sucedidas de reforma regulatória nos países-membros.

O programa encontrava-se no bojo de uma reforma administrativa promovida pelo governo da época, que era reflexo do anseio pela modernização da Administração Pública já presente no debate político havia décadas. De fato, sobre o assunto, a doutrina

³⁷SUSTEIN, Cass R. *Simpler: the future of government*. New York: Simon & Schuster, 2013. p. 2.

³⁸ Nos Estados Unidos, após intensas discussões ocorridas ao longo da década de 1970, o Congresso editou, em 1980, o denominado Paperwork Reduction Act, que trouxe medidas de redução dos custos vinculados à regulação federal e criou o já referido Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), órgão destinado a supervisionar a implementação dessas medidas.

aponta alguns marcos históricos relacionados com tentativas de reforma da organização administrativa no Brasil.

O primeiro desses marcos pode ser identificado no período do Estado Novo, quando Getúlio Vargas buscou um rompimento do sistema patrimonialista e clientelista que regia o serviço público desde a República Velha. A esse respeito, apontou Boris Fausto:

O serviço público na Primeira República ajustou-se à política clientelista. Salvo raras exceções, não existia o concurso, e os quadros especializados se restringiram a uma pequena elite. O Estado Novo procurou reformular a administração pública, transformando-a em um agente de modernização. Buscou-se criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária e que se identificasse com os princípios do regime. Devotada apenas aos interesses nacionais, essa elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade³⁹.

Para essa finalidade, a Constituição Federal de 1937 previu a instituição do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Regulamentado pelo Decreto-lei nº 579/38, o órgão tinha como missão a construção de um modelo burocrático e centralizado, destinado ao direcionamento e ao controle dos órgãos federais.

Conforme observa Bresser Pereira⁴⁰, entre os pontos positivos daquela reforma burocrática, destacam-se a adoção do mérito como critério para a seleção e para a promoção de servidores público, a concepção do orçamento como plano de trabalho e a simplificação, padronização e racionalização das normas de aquisição de material.

Por outro lado, já no ano de 1938, foi criada a primeira autarquia, traduzindo o pensamento de que alguns serviços públicos deveriam ser desvinculados da administração direta, e não estar jungidos a todas as exigências formais a esta inerentes. Nas palavras de Irene Patrícia Nohara, a descentralização administrativa pela instituição de autarquias notada à época representava uma tentativa de equacionar o calcanhar de aquiles do regime

³⁹FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995. p. 378.

⁴⁰BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 2002. p. 168.

autoritário: a necessidade de conciliação do centralismo político com o discurso da modernização por meio da especialização de atividades⁴¹.

Notou-se, então, um processo de proliferação de entidades submetidas a regimes jurídicos distintos e dotadas de diferentes graus de autonomia. Aos 50 órgãos existentes em 1946, foram acrescentados novos 75, o que trouxe desorganização e dificuldades para o controle, notadamente em relação às autarquias. Martins e Cunha Jr. apontam, diante desse quadro, um desordenado crescimento da administração indireta, caracterizado pelo desequilíbrio entre autonomia e controle⁴².

Além disso, não obstante o esforço do DASP para implantar uma administração baseada em critérios racionais e legais, não houve a superação do viés patrimonialista, porque, conforme observa Irene Nohara, os cargos não deixaram de ser utilizados como instrumento de barganha política⁴³.

Essas circunstâncias geraram, a partir do final da década de 1950, um movimento voltado para a reforma administrativa. A insatisfação com o modelo daspeano, tido como lento e burocrático, foi realçada com a crise econômica verificada no início da década de 1960, quando se realizaram alguns estudos com o objetivo de reformar a Administração Pública Federal.

O resultado mais importante desses estudos foi o Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, entregue pelo deputado Amaral Peixoto ao presidente João Goulart, no final de 1963. Embora não tenha sido convertido em lei pelo Regime Militar – instaurado já no ano seguinte – o anteprojeto foi o ponto de partida para os debates que deram origem ao Decreto-lei nº 200/67.

No campo econômico, desde a década de 1940, o país buscava dar ênfase ao planejamento como veículo para o desenvolvimento. O Estado intervencionista moldado desde a Constituição Federal de 1934 resultou em uma hipertrofia do Poder Executivo, que foi intensificada com o Regime Militar. A Reforma de 1967, assim, buscou refrear esse

⁴¹ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012. p. 38.

⁴² MARTINS, Humberto Falcão; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. **Organização governamental: problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira.** In: MODESTO, Paulo (coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 343-75.

⁴³ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012. p. 39.

processo, por meio do combate à centralização. Irene Nohara vislumbra nessa proposta “as origens (retóricas) do modelo gerencial” e aponta, com base na obra de Hélio Beltrão (então ministro do Planejamento), o conteúdo da referida descentralização, que deveria operar em três planos:

(a) dentro dos quadros da Administração Federal, mediante ampla delegação da autoridade executiva, efetuando-se uma revisão de leis e regulamentos centralizadores; (b) da Administração para a órbita privada, delegando-se tarefas executivas mediante contrato e (c) da União Federal para os Governos locais, sendo a delegação feita mediante convênios, com programas aprovados pelo Governo Federal⁴⁴.

O Decreto-lei nº 200/67 albergou apenas parcialmente essas ideias, tendo concentrado seus esforços na descentralização administrativa (mas não política). Notou-se, ainda, como reflexo das opções políticas na organização administrativa, uma expansão das empresas públicas e sociedades de economia mista. A descentralização, por seu turno, foi buscada pela autonomia administrativa das fundações públicas de direito privado e das autarquias.

A intenção de superar a centralização, contudo, enfrentou dificuldades no campo prático. As nomeações para cargos nas entidades regidas pelo direito privado continuavam a ser instrumento de poder político e a adoção do regime privado, muitas vezes, servia apenas como método de utilizar recursos públicos sem as amarras típicas da Administração. Conforme aponta Irene Nohara, apoiada na lição de Adilson Dallari, muitas fundações tinham apenas tal denominação, mas eram criadas a partir de fundos insuficientes e ficavam na dependência de repasses de dinheiro público⁴⁵. Bresser Pereira também observa os efeitos indesejados da aplicação do Decreto-lei nº 200/67:

O Decreto-lei nº 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com as mudanças no

⁴⁴ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012. p. 42.

⁴⁵NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012. p. 52.

âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente por meio de uma estratégia oportunista do regime militar, que, em vez de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados por concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração por intermédio das empresas estatais⁴⁶.

Esse era o panorama ao final da década de 1970, quando se verificou uma nova onda de ideias reformistas, desta feita concentrada na desburocratização. A ideia era reduzir a intervenção do Estado na atividade privada pela reorganização e racionalização das práticas administrativas, o que tomou corpo com a nomeação de Hélio Beltrão no recém-criado cargo de ministro da Desburocratização.

Foi dado início, então, ao Programa Nacional de Desburocratização, que anunciava os objetivos de reverter a tendência histórica da administração brasileira para crescimento desnecessário, centralização excessiva do processo decisório, regulamentação abundante, formalismo rígido, lentidão dos serviços públicos e, conseqüentemente, ineficiência.

Beltrão procurou, em seu trabalho, atacar as origens dos problemas vinculados à burocracia (entendida esta no sentido pejorativo popularmente conhecido⁴⁷), os quais, em sua opinião, eram muito mais relacionados com questões culturais e políticas que com questões técnicas propriamente ditas. A esse respeito, pronunciou-se o então ministro em palestra proferida no ano de 1981:

Nestes quase dois anos, e com ajuda de um reduzido número de dedicados colaboradores, temos procurado, com paciente obstinação, apagar, do texto de nossos regulamentos e da mente de nossos administradores, as marcas seculares da centralização, do formalismo e da desconfiança. Se ressaltamos esses três aspectos de nossa herança

⁴⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 2002. p. 172.

⁴⁷ O sentido popular que o termo burocracia ganhou no Brasil encontra uma boa definição no texto de João Geraldo Piquet Carneiro, citado por Beatriz Wahrlich: “processo pelo qual o usuário do serviço público se torna vítima do crescimento desmesurado da máquina estatal, da demora, da fila, da multiplicação dos trâmites, do formalismo, da lentidão, da má qualidade, enfim, do serviço a ele prestado” (CARNEIRO, João Geraldo Piquet. **A desburocratização e a empresa privada**. Revista de Administração Municipal, v. 33, n. 166, p. 18-27, jan./mar. 1983. In: WAHRLICH, Beatriz. **Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras da reforma administrativa na década de 80**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, out./dez. 1984.

cultural é porque, a nosso ver, neles residem as causas mais profundas do emperramento de nossa máquina burocrática⁴⁸.

Em artigo publicado no ano de 1984, Beatriz Wahrlich, à época professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, apontou os resultados alcançados pelo programa. Lê-se do texto:

Ao afastar-se do cargo de ministro de Estado, em fins de 1983, Hélio Beltrão resumiu nos seguintes dados os resultados objetivos do programa: cerca de 300 leis, decretos-leis, decretos etc., haviam sido expedidos acarretando a supressão de 600 milhões de formalidades por ano na área federal.

[...]

Quando se medita sobre o tempo ganho pelo contribuinte com essa supressão, no seu maior conforto com a simplificação dos procedimentos burocráticos, é que se alcança, porém, na sua plenitude, o impacto político, cultural e econômico do programa, que, segundo prega incansavelmente Hélio Beltrão, constitui o objetivo fundamental visado com a “desburocratização”⁴⁹.

Segundo estimativas de seus idealizadores apresentadas no citado trabalho de Wahrlich, o programa teria resultado na retirada de circulação de cerca de quatrocentos milhões de documentos na Administração Federal, com uma economia estimada em 2 bilhões de dólares por ano. Outras conquistas atribuídas ao Programa Nacional de Desburocratização foram os Juizados de Pequenas Causas e o Estatuto da Microempresa.

Formalmente, os objetivos estipulados pelo Programa Nacional de Desburocratização continuaram em vigor na Administração Federal até o ano de 2017. Seu conteúdo serviu de amparo ao Programa Federal de Desregulamentação, editado no bojo do Decreto Federal nº 99.179/90, que expressamente determinava a observância dos princípios fundamentais do Decreto Federal nº 83.740/79⁵⁰.

⁴⁸ BELTRÃO, HÉLIO. **Programa Nacional de Desburocratização**. Palestra promovida pela Academia Brasileira de Ciência de Administração em 28 de maio de 1981, na Fundação Getúlio Vargas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 92-119, jul./set. 1981.

⁴⁹ WHARLICH, Beatriz. **Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 72-87, out./dez. 1984.

⁵⁰ “Art. 2º O programa de que trata este Decreto será formulado e executado com a observância das seguintes diretrizes:

Na prática, contudo, não há notícia de esforços tão significativos quanto aqueles iniciados no final da década de 1970 para simplificar procedimentos, reduzir formalidades e eliminar custos desnecessários. O foco na desburocratização, ao menos na intensidade imprimida por Beltrão, foi perdido.

Ainda assim, ao menos de acordo com a tese sustentada neste trabalho, é possível identificar, a partir deste período, um fio constante de referências normativas que permite traçar um esboço do significado brasileiro de simplificação administrativa. O passo seguinte da pesquisa é, desse modo, buscar em normas jurídicas referências concretas ao ideal de simplificação administrativa.

2.4.2. Normas concretas

Hélio Beltrão Filho, em entrevista concedida em 2015 para um projeto promovido pela Fecomercio-SP⁵¹, apontou como principais legados do trabalho de seu pai no Ministério da Desburocratização o Juizado de Pequenas Causas e o Estatuto da Microempresa. Os dois exemplos citados são interessantes, porque se referem a medidas ainda relevantes na realidade jurídica.

O Juizado de Pequenas causas foi instituído pela Lei federal nº 7.244/84 e era orientado pelos critérios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade⁵². Além desses princípios norteadores, o estímulo à conciliação, o caráter facultativo da representação por advogado⁵³, a desvinculação do processo escrito⁵⁴ e a utilização de linguagem clara e acessível⁵⁵ eram expressões da afeição do diploma com as ideias hoje relacionadas, doutrinariamente, à simplificação administrativa.

[...]

V – os órgãos e entidades da Administração Pública Federal observarão o cumprimento das normas vigentes, editadas na execução do extinto Programa Nacional de Desburocratização, criado pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, bem assim os seus princípios fundamentais.”

⁵¹ Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2168>>. Consulta em: 12/11/2017.

⁵² “Art. 2º O processo, perante o Juizado Especial de Pequenas Causas, orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação das partes.”

⁵³ “Art. 9º As partes comparecerão sempre pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado.”

⁵⁴ Art. 12, § 3º: “Serão objeto de registro escrito exclusivamente os atos havidos por essenciais. Os atos realizados em audiência de instrução e julgamento deverão ser gravados em fita magnética ou equivalente, que será inutilizada após o trânsito em julgado da decisão”.

Notadamente na busca pela simplificação de procedimentos e da própria estrutura do setor público, na abreviação das decisões estatais, na facilitação do acesso do particular ao Estado, na redução dos custos para os particulares, na estipulação de uma linguagem mais clara de comunicação entre o particular e o Estado e na racionalização da atividade do próprio Estado encontravam-se exemplos positivados de medidas de simplificação.

A Lei Federal nº 7.244/84, como cedição, foi revogada pela Lei Federal nº 9.099/95 e, embora os Juizados de Pequenas Causas tenham sido substituídos pelos Juizados Especiais, o espírito simplificador do legislador de 1984 foi mantido. Prova disso é que os princípios orientadores do sistema foram, em sua essência, mantidos⁵⁶ e continuam presentes no ordenamento mesmo depois das seguidas alterações feitas à Lei dos Juizados Especiais.

O Estatuto da Microempresa, por seu turno, foi instituído pela Lei Federal nº 7.256/84. O objetivo, conforme anunciado pelo art. 1º, era criar um regime “diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial”.

Como instrumentos para esta finalidade, o diploma previa a dispensa de obrigações burocráticas⁵⁷, um regime específico de registro e escrituração⁵⁸, tratamento fiscal diferenciado não apenas quanto à tributação, mas também quanto ao cumprimento das obrigações acessórias⁵⁹, simplificação dos procedimentos para o cumprimento das obrigações trabalhistas⁶⁰ e um procedimento simplificado para o fechamento da empresa⁶¹.

⁵⁵ “Art. 15. O processo instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à Secretaria do Juizado.

§ 1º Do pedido constarão, de forma simples e em linguagem acessível: [...]”

⁵⁶ “Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.”

⁵⁷ “Art. 4º Não se aplicam às microempresas as exigências e obrigações de natureza administrativa decorrentes da legislação federal, ressalvadas as estabelecidas nesta Lei e as demais obrigações inerentes ao exercício do poder de polícia, inclusive as referentes à metrologia legal.”

⁵⁸ “Art. 5º O registro da microempresa no órgão competente observará procedimento especial, na forma deste Capítulo.

Art. 6º Tratando-se de empresa já constituída, o registro será realizado mediante simples comunicação, da qual constarão: [...]”

⁵⁹ “Art. 14. O cadastramento fiscal da microempresa será feito de ofício, mediante intercomunicação entre o órgão de registro e os órgãos cadastrais competentes.

Art. 15. A microempresa está dispensada de escrituração (*vetado*), ficando obrigada a manter arquivada a documentação relativa aos atos negociais que praticar ou em que intervier.

Apontado por Beatriz Wahrlich como o mais importante projeto da Secretaria Executiva do Programa Nacional de Desburocratização, o Estatuto da Microempresa foi apresentado por Piquet Carneiro com as seguintes palavras:

O Estatuto da Microempresa objetiva tratar de maneira distinta e favorecida a empresa de reduzido porte econômico. O favorecimento que se busca não é a proteção paternalista do Estado, mas o reconhecimento de que a microempresa não resiste ao mesmo tratamento fiscal e burocrático imposto às empresas de maior porte. Em essência, são sugeridas providências simplificadoras em quatro grandes áreas: no registro de empresas, nas esferas trabalhista e previdenciária, no campo creditício e na área fiscal⁶².

A lei de 1984 foi revogada pela Lei Federal nº 9.317/96, que instituiu o SIMPLES, regime tributário diferenciado que permite o pagamento unificado de diversos tributos e contribuições. O diploma também previu uma forma de escrituração simplificada, aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte⁶³.

Art. 16. Os documentos fiscais emitidos pelas microempresas obedecerão a modelo simplificado, aprovado em regulamento, que servirá para todos os fins previstos na legislação tributária.”

⁶⁰ “Art. 18. O Poder Executivo deverá estabelecer procedimentos simplificados, que facilitem o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária pelas microempresas, assim como para eliminar exigências burocráticas e obrigações acessórias que, mesmo previstas na legislação em vigor, sejam incompatíveis com o tratamento diferenciado e favorecido previsto nesta Lei.”

⁶¹ “Art. 29. As firmas individuais e sociedades comerciais e civis, identificáveis como microempresa, segundo estabelece este Estatuto, que a partir de 1º de janeiro de 1981 não tenham exercido atividade econômica de qualquer espécie, poderão requerer a sua baixa no Registro competente dentro de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data da vigência desta Lei, independente de prova de justificação de tributo e contribuição com a Fazenda Pública Federal.”

⁶² WHARLICH, Beatriz. **Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, out./dez. 1984. p. 72-87.

⁶³ “Art. 7º A microempresa e a empresa de pequeno porte, inscritas no SIMPLES apresentarão, anualmente, declaração simplificada que será entregue até o último dia útil do mês de maio do ano-calendário subsequente ao da ocorrência dos fatos geradores dos impostos e contribuições de que tratam os arts. 3º e 4º.

§ 1º A microempresa e a empresa de pequeno porte ficam dispensadas de escrituração comercial desde que mantenham, em boa ordem e guarda e enquanto não decorrido o prazo decadencial e não prescritas eventuais ações que lhes sejam pertinentes:

a) Livro Caixa, no qual deverá estar escriturada toda a sua movimentação financeira, inclusive bancária;

b) Livro de Registro de Inventário, no qual deverão constar registrados os estoques existentes no término de cada ano-calendário;

A Lei Federal nº 9.317/96 foi posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 123/2006, que, parafraseando a Lei Federal nº 7.256/84, criou o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Como medidas claras de simplificação, a lei repetiu a referência ao pagamento unificado de tributos⁶⁴ e instituiu, em essência, um procedimento integrado e padronizado para inscrição e baixa⁶⁵, a obrigatoriedade de amplo fornecimento de informações a respeito das formalidades para abertura e fechamento das empresas⁶⁶, o abrandamento (ou *tiering*) das exigências para registro e legalização das empresas⁶⁷ e a comunicação eletrônica para fins tributários⁶⁸.

c) todos os documentos e demais papéis que serviram de base para a escrituração dos livros referidos nas alíneas anteriores.”

⁶⁴ “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

I – à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;”

⁶⁵ “Art. 4º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, deverão considerar a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas, para tanto devendo articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, e buscar, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário.”

⁶⁶ “Art. 5º Os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, no âmbito de suas atribuições, deverão manter à disposição dos usuários, de forma presencial e pela rede mundial de computadores, informações, orientações e instrumentos, de forma integrada e consolidada, que permitam pesquisas prévias às etapas de registro ou inscrição, alteração e baixa de empresários e pessoas jurídicas, de modo a prover ao usuário certeza quanto à documentação exigível e quanto à viabilidade do registro ou inscrição.”

⁶⁷ “Art. 6º Os requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos envolvidos na abertura e fechamento de empresas, no âmbito de suas competências.

§ 1º Os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas que sejam responsáveis pela emissão de licenças e autorizações de funcionamento somente realizarão vistorias após o início de operação do estabelecimento, quando a atividade, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

[...]

Art. 7º Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, os Municípios emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro.”

⁶⁸ “§ 1º-A. A opção pelo Simples Nacional implica aceitação de sistema de comunicação eletrônica, destinado, dentre outras finalidades, a:

I – cientificar o sujeito passivo de quaisquer tipos de atos administrativos, incluídos os relativos ao indeferimento de opção, à exclusão do regime e a ações fiscais;

II – encaminhar notificações e intimações; e

III – expedir avisos em geral.”

O Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte passou por uma importante reforma com a edição da Lei Complementar Federal nº 147/2014, que previu diversos dispositivos voltados à simplificação. A título de exemplo, pode-se mencionar a obrigatoriedade do tratamento diferenciado para qualquer nova obrigação imposta às pequenas empresas⁶⁹; a estipulação de prazos máximos para a emissão de licenças pelos órgãos fiscalizadores⁷⁰; a inaplicabilidade de qualquer obrigação que não estipule tratamento diferenciado⁷¹; a tarifa zero para taxas relacionadas com abertura, funcionamento e baixa relativos ao Microempreendedor individual⁷²; entrada única de documentos; processo de registro⁷³ e legalização integrado e informatizado, que permite o compartilhamento irrestrito dos dados⁷⁴.

Prosseguindo na cronologia dos atos que se seguiram ao Estatuto da Microempresa, o governo Sarney, pelo Decreto Federal nº 91.614/85, instituiu, no bojo do Programa Nacional de Desburocratização, o “Projeto Fala-Cidadão”. O objetivo, anunciado pelo art. 2º do ato, era o aprimoramento do exercício da cidadania pela explicitação de diretrizes para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público e a criação de estratégias para a captação de manifestações dos segmentos sociais a respeito do desempenho da Administração Pública⁷⁵.

⁶⁹ Art. 1º: “§ 3º Ressalvado o disposto no Capítulo IV, toda nova obrigação que atinja as microempresas e empresas de pequeno porte deverá apresentar, no instrumento que a instituiu, especificação do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para cumprimento”.

⁷⁰ Art. 1º: “§ 4º Na especificação do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido de que trata o § 3º, deverá constar prazo máximo, quando forem necessários procedimentos adicionais, para que os órgãos fiscalizadores cumpram as medidas necessárias à emissão de documentos, realização de vistorias e atendimento das demandas realizadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte com o objetivo de cumprir a nova obrigação”.

⁷¹ Art. 1º: “§ 6º A ausência de especificação do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou da determinação de prazos máximos, de acordo com os §§ 3º e 4º, tornará a nova obrigação inexigível para as microempresas e empresas de pequeno porte”.

⁷² Art. 4º, “§ 3º Ressalvado o disposto nesta Lei Complementar, ficam reduzidos a 0 (zero) todos os custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao Microempreendedor Individual, incluindo os valores referentes a taxas, a emolumentos e a demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas”.

⁷³ Art. 8º, I.

⁷⁴ Art. 8º, II e § 1º, I.

⁷⁵ “Art. 2º O Projeto FALA-CIDADÃO, instituído em caráter permanente para o aprimoramento do exercício da cidadania, compreende:

I – a explicitação de diretrizes para obtenção da melhoria do atendimento dos usuários do serviço público;

II – a pormenorização de estratégias que possibilitem a captação de manifestações de todos os segmentos sociais sobre o desempenho da Administração Pública Federal; e

Já o governo Collor, pelo Decreto Federal nº 99.170/90, instituiu o Programa Federal de Desregulamentação, que, a par de fazer menção à aplicabilidade dos princípios fundamentais do Programa Nacional de Desburocratização⁷⁶, trouxe medidas concretas de simplificação administrativa.

O programa anunciava uma mescla de medidas de desregulamentação (entendida como a redução da complexidade normativa por meio da eliminação de normas) com medidas de simplificação da organização administrativa.

O decreto continha diretrizes voltadas para a substituição da exigência de documentos por meras declarações dos administrados; a substituição dos controles prévios por fiscalização repressiva; a eliminação de formalidades desnecessárias⁷⁷ e a extinção de órgãos com funções supérfluas⁷⁸.

O programa tocava pontos já enfrentados pelo Programa Nacional de Desburocratização⁷⁹ e chegou a ter seus primeiros resultados anunciados com otimismo pelo governo. No relatório denominado “Seis Meses de Desregulamentação”, a presidência

III – a operacionalização de cada estratégia, mediante implantação de projetos estaduais e municipais.”

⁷⁶ “Art. 2º O programa de que trata este Decreto será formulado e executado com a observância das seguintes diretrizes:
[...]

V – os órgãos e entidades da Administração Pública Federal observarão o cumprimento das normas vigentes, editadas na execução do extinto Programa Nacional de Desburocratização, criado pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, bem assim os seus princípios fundamentais.”

⁷⁷ Art. 2º, “I – a Administração Pública Federal, em princípio, aceitará como verdadeiras as declarações feitas pelos administrados, substituindo, sempre que cabível, a exigência de prova documental ou de controles prévios por fiscalização dirigida que assegure a oportuna repressão às infrações da lei; II – somente serão mantidos os controles e as formalidades imprescindíveis;”.

⁷⁸ “Art. 3º Serão adotadas as medidas necessárias para a extinção dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal cujas atribuições se tornem supérfluas ou conflitem com o cumprimento das diretrizes estabelecidas neste Decreto.”

⁷⁹ No documento denominado “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional”, o presidente Fernando Collor explicava o foco da política de desregulamentação: “A excessiva intervenção do Estado na economia e na vida do cidadão, além de contribuir fortemente para uma baixa produtividade dos gastos públicos e elevá-los de forma desordenada e improdutiva, gerou graves distorções. Consolidou-se uma burocracia forte que, não raramente confunde o interesse público com o privado. Multiplicaram-se órgãos e repartições, em cujas atribuições predominou o caráter regulador ou de controle, em detrimento da oferta de bens e serviços públicos na quantidade e qualidade desejadas pela sociedade” (COLLOR, Fernando. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília: Secretaria de Imprensa Nacional, 1991).

apresentou mais de uma centena de medidas concretas, distribuídas entre leis, projetos de leis, medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas⁸⁰.

Partindo da estimativa de que estariam em vigor, à época, 30 mil atos normativos que comporiam “verdadeiro emaranhado a asfixiar a economia, estiolar a livre-iniciativa, infernizar a vida do cidadão e, sobretudo, gerar profunda desconfiança nas instituições”, o relatório anunciava os objetivos das medidas pretendidas ao descrever o Programa Federal de Desregulamentação com as seguintes palavras:

O Programa Federal de Desregulamentação orienta-se pelos seguintes princípios cardiais: a substituição de normas específicas por normas gerais de regulação da atividade econômica; o fortalecimento do papel fiscalizador do Estado no combate ao abuso econômico e ao desrespeito ao consumidor; a descentralização das ações de Administração Federal, sempre que possível para a execução de programas por Estados e Municípios; a remoção de exigências governamentais que oneram desnecessariamente a operação da iniciativa privada; a melhoria dos serviços públicos e do atendimento à população⁸¹.

Apenas para ilustrar como esse espírito acabou traduzido em normas, pode-se mencionar o Decreto Federal nº 99.427/90, que, ao dispensar a exigência de renovação de registro ou licença para a produção e comercialização de produtos agropecuários, teria eliminado, segundo estimativas do governo, a utilização de 6 toneladas de papel anuais e liberado 500 funcionários que analisavam os documentos necessários⁸².

Outro exemplo é a Portaria nº 670/90, do Ministério da Infraestrutura, que permitiu aos postos de combustíveis o desempenho de outras atividades comerciais e simplificou o registro perante o Departamento Nacional de Combustíveis. De acordo com nota explicativa do relatório a respeito do ato,

até sua edição, eram exigidos cerca de 10 documentos, além da demora de anos para que fosse autorizada a instalação do posto. Havia 2.300

⁸⁰ **Seis meses de desregulamentação: estamos construindo o Brasil novo.** Brasília: Presidência da República, 1990.

⁸¹ **Seis meses de desregulamentação: estamos construindo o Brasil novo.** Brasília: Presidência da República, 1990.

⁸² **Seis meses de desregulamentação: estamos construindo o Brasil novo.** Brasília: Presidência da República, 1990.

processos em andamento e 800 na pauta do DNC para exame e aprovação. São eliminados 8 documentos, passando a ser exigidos somente 2⁸³.

Na abrangente reforma do Estado promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso também podem ser encontradas medidas de simplificação. Os textos de Luiz Carlos Bresser Pereira, à época Ministro da Administração e Reforma do Estado, revelam a intenção de diminuir a atuação do Estado não apenas como produtor de bens e serviços, mas também como regulador:

se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico subjacente à crise ou à desaceleração econômica e ao aumento dos níveis de desemprego é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: o caminho para resolver a crise não é provocar o definhamento do Estado, enfraquecê-lo ainda mais do que já está enfraquecido, mas reconstruí-lo, reformá-lo.

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador [...] ⁸⁴.

O núcleo da proposta de Bresser Pereira era a substituição de controles burocráticos por controles de resultados. Ou seja, buscava-se a substituição de uma administração burocrática por uma administração gerencial, conforme se depreende das palavras do próprio idealizador da reforma:

A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 está baseada em dois princípios básicos. Em primeiro lugar, busca-se tornar os administradores ou gestores públicos mais autônomos e mais responsáveis. Para isso, reduz-se a ênfase no controle burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria, enquanto se aumenta a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados, por concorrência administrativa visando a excelência, e por responsabilização ou controle social. Em segundo lugar, o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado ⁸⁵.

⁸³ **Seis meses de desregulamentação: estamos construindo o Brasil novo.** Brasília: Presidência da República, 1990.

⁸⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estratégia e estrutura para um novo Estado.** Revista de Economia política, v. 17, nº 3 (67), jul./set. 1997.

⁸⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública.** In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (orgs.). São Paulo: FGV, Campus, Elsevier, 2005.

No campo da denominada “simplificação normativa”, talvez a mais nítida expressão da matéria encontre-se na Lei Complementar Federal nº 95/98. O diploma é conhecido como a lei das leis, porque seu objeto é a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Conforme já apontado, as origens teóricas do movimento político hoje denominado *better regulation* encontram-se nos debates a respeito da complexidade do sistema normativo ocorridas a partir dos anos 1950. Tais debates resultaram nas já referidas medidas de racionalização do sistema normativo, endereçadas ora ao processo legislativo (busca por clareza e simplicidade da linguagem dos atos normativos ainda em fase de elaboração), ora à reorganização da legislação já existente (codificação, consolidação e revisão das normas).

Pois bem, a Lei Complementar Federal nº 95/98 ataca a complexidade do sistema normativo por essas duas frentes. Sobre o processo legislativo, especifica: a estrutura textual das leis⁸⁶, uma estética padronizada⁸⁷, regras específicas sobre a articulação e a redação⁸⁸ e diretrizes a respeito da vigência e da definição de prazos de *vacatio legis*⁸⁹.

Diversas são as regras focadas na preocupação com a clareza, a simplicidade e a certeza do direito. Há expressa vedação à edição de mais de uma lei sobre a mesma matéria⁹⁰. Além disso, o diploma traz direções específicas quanto ao correto uso da linguagem para o atingimento das finalidades de clareza, precisão e lógica⁹¹.

⁸⁶ “Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I – parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II – parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III – parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.”

⁸⁷ “Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.”

⁸⁸ Art. 10.

⁸⁹ “Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula ‘entra em vigor na data de sua publicação’ para as leis de pequena repercussão.”

⁹⁰ “Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

Quanto ao reordenamento das normas jurídicas já existentes, a Lei Complementar Federal nº 95/98 traz regras para a codificação e a consolidação das leis. Há um mandamento direto para a reunião das normas federais na denominada Consolidação da Legislação Federal, a ser integrada por volumes formados de regras sobre matérias afins. O tema, vale ressaltar, apresenta especial importância na seara do Direito Administrativo, na qual ilustres autores, há muito, vêm defendendo a ideia da necessidade de uma codificação⁹².

II – a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III – o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.”

⁹¹ “Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I – para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II – para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

[...]

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; [Incluída pela Lei Complementar nº 107, de 26/04/2001/]

III – para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.”

⁹² Dentre conhecidos defensores da codificação do Direito Administrativo, encontra-se Hely Lopes Meirelles, que observou: “a reunião dos textos administrativos num só corpo de lei não só é perfeitamente exequível, a exemplo do que ocorre com os demais ramos do Direito, já codificados, como propiciará à Administração e aos administrados maior segurança e facilidade na observância e aplicação das normas administrativas.

As leis esparsas tornam-se de difícil conhecimento e obtenção pelos interessados, sobre não permitirem uma visão panorâmica do Direito a que pertencem. Só o código remove esses inconvenientes da legislação fragmentária pela aproximação e coordenação dos textos que se interligam para a formação do sistema jurídico adotado” (**Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 48).

A Lei Complementar Federal nº 107/2001 trouxe diversas alterações ao diploma, algumas delas de grande interesse para o trabalho. De fato, ao esmiuçar os procedimentos para a consolidação das leis federais, a lei de 2001 previu a fusão de disposições repetitivas, a atualização dos nomes dos órgãos públicos e dos termos antiquados, a eliminação de ambiguidades, a homogeneização terminológica, a supressão de dispositivos declarados inconstitucionais e a indicação de dispositivos não recepcionados e a declaração expressa da revogação de dispositivos implicitamente revogados⁹³.

Por fim, a Lei Complementar Federal nº 95/98 estipula a obrigatoriedade do mesmo procedimento de consolidação para as regras baixadas pelos órgãos da Administração Federal subordinados à Presidência e aos Ministérios, além daquelas editadas pelas entidades da Administração Indireta.

A lei foi inicialmente regulamentada pelo Decreto Federal nº 2.954/99, (posteriormente revogado pelo Decreto Federal nº 4.176/2002, que, por seu turno, foi revogado pelo Decreto Federal nº 9.191/2017), que trazia como anexo um interessante questionário (mantido, em essência, nos decretos subsequentes) na forma de *check list*, com as questões que devem ser analisadas no âmbito do Poder Executivo para a elaboração de atos normativos.

Entre as questões, destacam-se: Qual o objetivo pretendido? Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico? Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência? Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual o número de casos a resolver? O que poderá acontecer se nada for feito? Quais as alternativas disponíveis? Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar? O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos? Podem as medidas restritivas ser substituídas por outras? Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades poderiam ser reduzidos a um mínimo aceitável? Podem os destinatários da norma entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração? Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução? Existe uma relação equilibrada

⁹³ Art. 13.

entre custos e benefícios? Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos)? Podem os destinatários da norma, em particular as pequenas e médias empresas, suportar esses custos adicionais? Procedeu-se à análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou? De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?

O Decreto Federal nº 4.176/2002, conforme adiantado, foi posteriormente revogado pelo Decreto Federal nº 9.191/2017, que melhor organizou as questões a serem examinadas e inseriu um tópico específico de perguntas relacionadas à simplificação administrativa. São elas: O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais? Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados? Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa? Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas? Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido? As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos? Foram observadas as garantias legais de não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999)? Não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)? Não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública federal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei no 9.784/99, e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei no 13.460, de 26 de junho de 2017)? Obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei no 9.784/99)? O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico? Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil? Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?

Note-se que o anexo já estipulado desde o primeiro decreto que regulamentou a Lei Complementar nº 95/98 se aproxima das diretrizes elaboradas por países europeus nas décadas de 1970 e 1980. Seu conteúdo, como notado, traz diversas menções à racionalização do sistema normativo e à simplificação administrativa.

Continuando a busca por rastros do ideal de simplificação no nosso direito positivo, é interessante um passeio pelas leis gerais de processos administrativos, editadas no final da década de 1990. Iniciando pela Lei Paulista de Processo Administrativo, Lei Estadual nº 10.177/98, é possível apontar, além de referência expressa à simplificação dos procedimentos⁹⁴, mecanismos concretos destinados a instrumentalizar esse objetivo, como a requisição de informações entre órgãos sem a necessidade de observância da cadeia hierárquica interna⁹⁵, a estipulação de prazos para as decisões administrativas, acompanhados de uma regra do tipo *silence is denial*⁹⁶ e o dever do servidor que não tenha competência para apreciar o pedido de encaminhá-lo à autoridade competente⁹⁷.

Carlos Ari Sundfeld, um dos principais artífices da lei paulista de processo administrativo, ao comentar estes dispositivos específicos do diploma, define-os como medidas de desburocratização. Lê-se, pois, de texto em que o jurista apresenta alguns aspectos da lei:

[...] c) Desburocratização – A falta de regras firmes sobre o assunto muitas vezes faz com que processos se arrastem indefinidamente, em virtude de alguns fatores: c.1) Ausência de prazo máximo estabelecido para as várias providências a cargo da Administração (desde a mera juntada de documentos até o exame de um recurso). Para dar fim a isso, a Lei Paulista de Processo estabeleceu esses prazos (art. 32, entre outros) e puniu seu descumprimento. c.2) Na velha praxe burocrática, o órgão incumbido de resolver o problema evita decidir, simplesmente transferindo o assunto para outro órgão qualquer (enviando-lhe todo o processo para prestar informações, dar parecer etc., sendo que, em se tratando de Secretarias diferentes, o expediente deve subir e descer a escala hierárquica, passando por uma infinidade de instâncias). A Lei Paulista de Processo procurou obstar esse jogo com duas medidas: eliminando a burocracia na coleta de informações, que serão obtidas diretamente entre órgãos envolvidos (art. 26), e proibindo o passeio dos autos pela malha da burocracia (art. 27). c.3) Na falta de uniformidade quanto à tramitação dos assuntos, cada órgão podia

⁹⁴ “Artigo 25 – Os procedimentos serão impulsionados e instruídos de ofício, atendendo-se à celeridade, economia, simplicidade e utilidade dos trâmites.”

⁹⁵ “Artigo 26 – O órgão ou entidade da Administração estadual que necessitar de informações de outro, para instrução de procedimento administrativo, poderá requisitá-las diretamente, sem observância da vinculação hierárquica, mediante ofício, do qual uma cópia será juntada aos autos.”

⁹⁶ “Artigo 33 – O prazo máximo para decisão de requerimentos de qualquer espécie apresentados à Administração será de 120 (cento e vinte) dias, se outro não for legalmente estabelecido.

§ 1º Ultrapassado o prazo sem decisão, o interessado poderá considerar rejeitado o requerimento na esfera administrativa, salvo previsão legal ou regulamentar em contrário.”

⁹⁷ “Artigo 55 – A tramitação dos requerimentos de que trata esta Seção observará as seguintes regras:

I – protocolado o expediente, o órgão que o receber providenciará a autuação e seu encaminhamento à repartição competente, no prazo de 2 (dois) dias;

[...]

III – se o requerimento houver sido dirigido a órgão incompetente, este providenciará seu encaminhamento à unidade adequada, notificando-se o requerente;”

inventar tramitações burocráticas protelatórias a seu gosto; para dar fim a isso, a Lei uniformizou as práticas administrativas quanto a prazos, recursos cabíveis, formalização de atos, etc.⁹⁸

A Lei Federal de Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/99) também faz expressa menção à simplificação como um objetivo geral⁹⁹. Além disso, há outras referências a esta ideia, como a facilitação do acesso do administrado à Administração¹⁰⁰, a padronização de formulários¹⁰¹ e a fixação de prazos para as decisões.

Com o explícito propósito de dar continuidade ao Programa Nacional de Desburocratização, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou, pelo Decreto Federal nº 3.335/2000, o Comitê Interministerial de Desburocratização e os Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização. Os objetivos anunciados eram a redução da interferência estatal na vida do cidadão, a redução dos custos – supostamente vinculados a esta intervenção – e a melhoria do atendimento ao público pela Administração Pública¹⁰².

⁹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; MUNÓZ, Guillermo Andrés. **As leis de processo administrativo. Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 34.

⁹⁹ “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;”

¹⁰⁰ “Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I – ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

[...]

Art. 6º [...]

Parágrafo único. É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.”

¹⁰¹ “Art. 7º Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.”

¹⁰² “Art. 1º Ficam instituídos o Comitê Interministerial de Desburocratização, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e os Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização, para dar continuidade às ações do Programa Nacional de Desburocratização, instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, tendo como atribuições essenciais:

I – a redução da interferência do Governo na vida do cidadão e nas atividades das empresas e outras entidades organizadas, com vistas a abreviar a solução dos casos em que essa interferência se fizer necessária;

II – a redução de custos;

Das competências do Comitê Interministerial criado, notam-se diversas propostas para a simplificação administrativa, como a simplificação de procedimentos, a cooperação entre órgãos, o estabelecimento de metas de simplificação, a avaliação dos resultados alcançados e a elaboração de propostas de modificações legislativas setoriais¹⁰³.

O governo Lula também teve seu próprio programa de simplificação administrativa. Pelo Decreto Federal nº 5.378/2005, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, voltado, fundamentalmente, para a qualidade dos serviços prestados à população e ao acesso desta à gestão pública¹⁰⁴. O ato normativo criou um comitê gestor, responsável pelas ações de integração, mobilização e orientação dos órgãos públicos envolvidos para a consecução dos objetivos focados¹⁰⁵.

III – a contribuição para a melhoria do atendimento ao público nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal.”

¹⁰³ “Art. 3º Compete ao Comitê Interministerial de Desburocratização:

I – assessorar e cooperar com o Programa Nacional de Desburocratização;

II – implementar e acompanhar as ações dos Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização, destinadas a simplificar os procedimentos burocráticos e dinamizar a atuação da Administração Pública Federal;

III – estimular os órgãos e as entidades públicas no processo de revisão de procedimentos, fluxos e instrumentos legais que interferem na qualidade e agilidade dos serviços públicos, prestados direta ou indiretamente aos cidadãos, às empresas e a outras entidades organizadas;

IV – promover a cooperação e a interação entre os órgãos e as entidades do Poder Público, voltadas para o processo de desburocratização;

V – estabelecer metas para a adoção de medidas de simplificação burocrática;

VI – avaliar os resultados alcançados pelos Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização; e

VII – propor as modificações da legislação nas respectivas áreas de competência.”

¹⁰⁴ “Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

I – eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II – promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III – promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV – assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V – promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.”

¹⁰⁵ “Art. 3º Para consecução do disposto nos arts. 1º e 2º, o GESPÚBLICA, por meio do Comitê Gestor de que trata o art. 7º, deverá:

I – mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização;

II – apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;

III – orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e

O GESPÚBLICA chegou inclusive a editar o *Guia “d” Simplificação Administrativa*, voltado para propostas de simplificação organizacional dos processos administrativos¹⁰⁶.

O programa foi aprofundado com o Decreto Federal nº 6.932/2009, que deu especial realce à necessidade da melhoria da relação entre os órgãos da Administração Federal e os cidadãos. As diretrizes que deveriam reger essa relação, de acordo com o ato, seriam: a presunção de boa-fé, o compartilhamento de informações, a atuação integrada na expedição de atestados e certidões, a racionalização dos métodos de controle, a eliminação de exigências com custo superior ao risco envolvido, a aplicação de soluções tecnológicas para simplificar procedimentos e facilitar o acesso à informação, a utilização de linguagem simples e a articulação com outros entes da Federação¹⁰⁷.

Como medida clara de simplificação, encontra-se ainda a proibição para que a Administração Federal exija dos cidadãos documentos expedidos por outros órgãos vinculados ao próprio Executivo Federal¹⁰⁸. Outra ferramenta de simplificação interessante

IV – desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal.”

¹⁰⁶ Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/D.pdf>>. Consulta em: 04/04/2017.

¹⁰⁷ “Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão:

I – presunção de boa-fé;

II – compartilhamento de informações, nos termos da lei;

III – atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade;

IV – racionalização de métodos e procedimentos de controle;

V – eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

VI – aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

VII – utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e

VIII – articulação com Estados, Distrito Federal, Municípios e outros poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos prestados ao cidadão.”

¹⁰⁸ “Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por outro órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 2º.

§ 1º O órgão ou entidade deverá, quando necessário, juntar aos autos do respectivo processo administrativo versão impressa da certidão ou documento obtido por meio eletrônico.

§ 2º As certidões ou outros documentos que contenham informações sigilosas do cidadão somente poderão ser obtidas por meio de sua autorização expressa.

§ 3º Quando não for possível a obtenção de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade de situação diretamente do órgão ou entidade expedidora, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão, que, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.”

prevista no decreto é a vedação à recusa de documentos pelos serviços de protocolo, que, além do dever de orientar o cidadão a respeito do procedimento correto, também passaram a ter a obrigação de encaminhar a solicitação à autoridade competente¹⁰⁹. A possibilidade de autenticação de documentos pelo próprio servidor que recebe o documento também constitui relevante medida de simplificação do acesso do cidadão aos serviços prestados pela Administração¹¹⁰.

Além disso, provavelmente a principal medida concreta prevista no Decreto Federal nº 6.932/2009 foi a denominada *Carta de Serviços ao Cidadão*. Pela norma foi criada a obrigação, para todos os órgãos vinculados ao Executivo Federal que prestem serviços ao cidadão, de elaborar um documento com as informações necessárias a explicar ao público os serviços prestados, sua forma de acesso e demais informações relevantes¹¹¹.

As cartas editadas pelos diversos órgãos federais encontram-se disponíveis na página eletrônica do GESPÚBLICA¹¹² e são importantes referências aos usuários dos serviços públicos a respeito dos serviços prestados por cada um desses órgãos.

A seara tributária, lugar-comum das críticas a respeito da complexidade do sistema normativo brasileiro, também tem sido palco de interessantes medidas voltadas para a simplificação administrativa. Como observam Nivaldo Cleto e Fabio Rodrigues de Oliveira, com a criação do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais – SINIEF –, por meio do convênio sem número celebrado em 1970 pelo Ministro da

¹⁰⁹ “Art. 5º No atendimento aos requerimentos do cidadão, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes práticas:

[...]

III – vedação de recusa de recebimento de requerimentos pelos serviços de protocolo, salvo quando o órgão ou entidade for manifestamente incompetente.

§ 1º Na ocorrência da hipótese referida no inciso III, os serviços de protocolo deverão prover as informações e orientações necessárias para que o cidadão possa dar andamento ao requerimento.

§ 2º Após a protocolização do requerimento, caso o agente público verifique que o órgão ou entidade é incompetente para o exame ou decisão da matéria, este deverá providenciar a remessa imediata do requerimento ao órgão ou entidade competente.

§ 3º Quando a remessa referida no § 2º não for possível, o interessado deverá ser comunicado imediatamente do fato para adoção das providências a seu cargo.”

¹¹⁰ “Art. 10. A juntada de documento, quando decorrente de disposição legal, poderá ser feita por cópia autenticada, dispensada nova conferência com o documento original.

§ 1º A autenticação poderá ser feita, mediante cotejo da cópia com o original, pelo próprio servidor a quem o documento deva ser apresentado.”

¹¹¹ “Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar ‘Carta de Serviços ao Cidadão’, no âmbito de sua esfera de competência.”

¹¹² Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/carta-de-servi%C3%A7os>>. Consulta em: 23/10/2017.

Fazenda e pelos secretários de Fazenda dos Estados, iniciou-se um movimento para racionalizar os procedimentos a cargo dos contribuintes do ICMS e do IPI¹¹³.

O foco do ato era a unificação dos livros e documentos fiscais dos contribuintes do IPI e do ICMS, com vistas à simplificação e à harmonização das exigências legais¹¹⁴. Os objetivos da medida anunciados no art. 1º do ajuste remetiam à permuta de informações entre os signatários e à simplificação do cumprimento de obrigações pelos contribuintes¹¹⁵.

Embora alterado por diversos ajustes subsequentes, o convênio que instituiu o SINIEF permaneceu hígido e atravessou todos os governos posteriores à redemocratização. Seu objeto foi reforçado pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que, entre outras medidas, inseriu o inciso XXII ao art. 37 da Constituição Federal para expressamente prever o compartilhamento de cadastros e informações fiscais.

Relatam Cleto e Oliveira que, como resultado dos debates realizados entre órgãos fazendários das diversas esferas da Federação a partir da referida Emenda Constitucional, surgiu a proposta de instituição do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), que ganhou corpo com a edição do Decreto Federal nº 6.022/2007¹¹⁶.

O Sped, como anuncia o art. 2º do referido decreto, é uma ferramenta para unificar as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros contábeis das empresas¹¹⁷. A ideia é que os contribuintes deixem de enviar informações a

¹¹³ CLETO, Nivaldo; OLIVEIRA, Fabio Rodrigues de. **SPED contábil. Escrituração Contábil Digital**. São Paulo: FiscoSoft, 2010. p. 13.

¹¹⁴ Lê-se, nesse sentido, dos considerandos do ato: “[...] Considerando a necessidade de unificar os livros e documentos fiscais a serem utilizados pelos contribuintes do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Circulação de Mercadorias; Considerando que a simplificação e a harmonização de exigências legais poderão reduzir despesas decorrentes de obrigações tributárias acessórias, com reflexos favoráveis no custo da comercialização das mercadorias;”

¹¹⁵ “Art. 1º O Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais tem como objetivos:

I – a obtenção e permuta de informações de natureza econômica e fiscal entre os signatários;

II – a simplificação do cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes.”

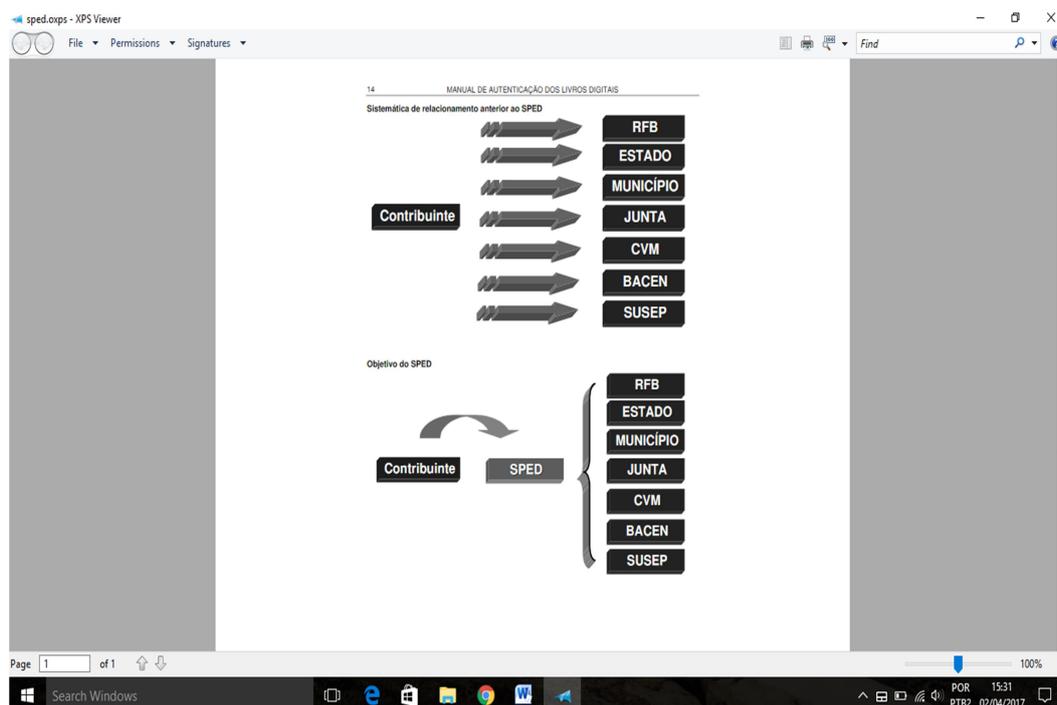
¹¹⁶ CLETO, Nivaldo; OLIVEIRA, Fabio Rodrigues de. **SPED contábil. Escrituração Contábil Digital**. São Paulo: FiscoSoft, 2010. p. 13.

¹¹⁷ “Art. 2º O Sped é instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração comercial e fiscal dos empresários e das sociedades empresárias, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

§ 1º Os livros e documentos de que trata o *caput* serão emitidos em forma eletrônica, observado o disposto na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

órgãos diversos, passando a enviá-las exclusivamente ao Sped, que, por seu turno as compartilhará com os demais órgãos competentes.

A proposta atinge uma das mais importantes referências para a medição dos custos relacionados à regulação, que são aqueles decorrentes da atividade de entregar informações aos órgãos públicos. O efeito concreto esperado com a implantação do sistema é ilustrado com a seguinte imagem, sugerida por Nivaldo Cleto e Fabio Rodrigues, na já referida obra:



O governo de Dilma Rousseff ensaiou medidas de simplificação com a criação da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, no âmbito do Conselho de Governo. Prevista no Decreto Federal nº 7.478/2011¹¹⁸, a medida tinha entre seus objetivos

¹¹⁸ “Art. 1º Fica criada a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade – CGDC, do Conselho de Governo, com o objetivo de formular políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, bem como de coordenar e articular sua implementação, com vistas à melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, no âmbito do Poder Executivo.

otimizar a prestação de serviços públicos, reduzir os custos, racionalizar os processos e dar efetividade aos programas¹¹⁹.

Outra medida importante relacionada com a simplificação administrativa foi a criação do “Programa Bem Mais Simples Brasil”, pelo Decreto Federal nº 8.414/2015. Entre os objetivos, encontram-se a simplificação do acesso aos serviços e informações, a prestação de informações e serviços por meio eletrônico, a redução das formalidades e exigências na prestação de serviços públicos e a integração dos sistemas de informação dos órgãos públicos¹²⁰.

Já nos estertores de seu governo, a presidente da República ainda editou o Decreto Federal (sem número) de 5 de outubro de 2015, pelo qual instituiu a Comissão Especial de Reforma do Estado. Os objetivos eram o aumento da eficiência da gestão pública e a redução dos custos, por meio da revisão da estrutura do Poder Executivo, da eliminação de sobreposição de competências, da adoção de boas práticas na gestão e do aprimoramento da governança¹²¹.

Embora mais comumente encontradas em normas de organização do Estado, é possível notar a presença de ferramentas de simplificação também em outras áreas. A desnecessidade de autenticação cartorária de cópias, por exemplo, foi prevista no Código

¹¹⁹ “Art. 3º No exercício de suas competências, a CGDC identificará processos administrativos e órgãos prioritários de atuação para fortalecer a gestão de resultados na administração pública, com o objetivo de:

- I – otimizar o desempenho geral do Poder Executivo na prestação de serviços públicos à sociedade;
- II – reduzir custos;
- III – racionalizar processos; e

IV – tornar mais eficazes e efetivos os programas e as ações prioritárias.”

¹²⁰ “Art. 2º São objetivos do Programa Bem Mais Simples Brasil:

- I – simplificar e agilizar o acesso do cidadão, das empresas e das entidades sem fins lucrativos aos serviços e informações públicos;
- II – promover a prestação de informações e serviços públicos por meio eletrônico;
- III – reduzir formalidades e exigências na prestação de serviços públicos;
- IV – promover a integração dos sistemas de informação pelos órgãos públicos para oferta de serviços públicos;
- V – celebrar o ‘Pacto Bem Mais Simples Brasil’ com os demais Poderes da União e com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e
- VI – modernizar a gestão interna da administração pública.”

¹²¹ “Art. 1º Fica instituída a Comissão Especial de Reforma do Estado, com o objetivo de propor aos órgãos competentes medidas para aumentar a eficiência na gestão pública e reduzir custos por meio de:

- I – revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal;
- II – eliminação de sobreposição de competências;
- III – fomento à inovação e à adoção de boas práticas na gestão pública federal; e
- IV – aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública federal.

Civil de 2002¹²². Iniciativa parecida foi notada na alteração promovida pela Lei Federal nº 10.352/2001 ao art. 544, § 1º, do Código de Processo Civil de 1973, que passou a permitir a autenticação de cópias pelo próprio advogado para a finalidade de instruir o agravo de instrumento nele regulado¹²³.

O Código de Processo Civil de 2015 manteve essa mesma toada e, seguindo passos iniciados na vigência do Código de Processo Civil de 1973, também previu normas destinadas à desburocratização. A esse respeito, observa Arruda Alvim:

O Código, com vistas à desburocratização cartorária, cuida de definir atos ordinatórios a serem praticados pelo escrivão independentemente de determinação judicial (art. 203, § 4º, do CPC/2015), conforme já previa o art. 162, § 4º, do CPC/1973. Paralelamente, concede-se aos advogados a faculdade – ou mesmo o dever, em determinadas hipóteses – de promover a intimação por correio da parte contrária, de testemunhas etc. (assim, v.g., os arts. 269, § 1º, e 455 do CPC/2015)¹²⁴.

Outra referência normativa de simplificação no período pode ser encontrada na Lei Federal nº 13.243/2016, que inseriu, na Lei de Incentivo à Inovação, o princípio da simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação¹²⁵ e adoção de controle por resultados em sua avaliação.

¹²² “Art. 225. As reproduções fotográficas, cinematográficas, os registros fonográficos e, em geral, quaisquer outras reproduções mecânicas ou eletrônicas de fatos ou de coisas fazem prova plena destes, se a parte, contra quem forem exibidos, não lhes impugnar a exatidão.”

¹²³ “§ 1º O agravo de instrumento será instruído com as peças apresentadas pelas partes, devendo constar obrigatoriamente, sob pena de não conhecimento, cópias do acórdão recorrido, da certidão da respectiva intimação, da petição de interposição do recurso denegado, das contrarrazões, da decisão agravada, da certidão da respectiva intimação e das procurações outorgadas aos advogados do agravante e do agravado. As cópias das peças do processo poderão ser declaradas autênticas pelo próprio advogado, sob sua responsabilidade pessoal.”

¹²⁴ ALVIM, Arruda. **Novo contencioso cível no CPC/2015**. São Paulo: RT, 2015. p. 26.

¹²⁵ “Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. As medidas às quais se refere o *caput* deverão observar os seguintes princípios:

[...]

XII – simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação;”

O governo Temer deu novo impulso às propostas de simplificação, como parte de seu esforço para enfrentar a crise econômica. Pelo Decreto Federal nº 8.936/2015, instituiu a “Plataforma de Cidadania Digital”, pelo qual objetivou ampliar o papel dos instrumentos de tecnologia de informação na tarefa de simplificar e melhorar a qualidade do atendimento aos usuários dos serviços públicos¹²⁶.

O denominado “Novo Marco Regulatório das Telecomunicações”, veiculado pela Lei Federal nº 13.424/2017, foi anunciado em discurso presidencial¹²⁷ como uma proposta de modernização pela desburocratização dos processos de renovação das concessões públicas. O destaque dado pelo presidente voltou-se, essencialmente, para dispositivos que autorizam o funcionamento precário da emissora enquanto ainda pendente o pedido de renovação¹²⁸.

¹²⁶ “Art. 1º Fica instituída a Plataforma de Cidadania Digital, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com a finalidade de:

I – facultar aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos a solicitação e o acompanhamento dos serviços públicos sem a necessidade de atendimento presencial;

II – implementar e difundir o uso dos serviços públicos digitais aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos, inclusive por meio de dispositivos móveis;

III – disponibilizar, em plataforma única e centralizada, mediante o nível de autenticação requerido, o acesso às informações e a prestação direta dos serviços públicos;

IV – simplificar as solicitações, a prestação e o acompanhamento dos serviços públicos, com foco na experiência do usuário;

V – dar transparência à execução e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos serviços públicos; e

VI – promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação dos serviços públicos.”

¹²⁷ **Novo Marco Regulatório Vai Modernizar Comunicações, diz Temer.** Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/03/novo-marco-regulatorio-vai-modernizar-comunicacoes-diz-temer>>. Consulta em: 03/04/2017.

¹²⁸ “Art. 1º O art. 4º da Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 4º As entidades que desejarem a renovação do prazo de concessão ou permissão de serviços de radiodifusão deverão dirigir requerimento ao órgão competente do Poder Executivo durante os doze meses anteriores ao término do respectivo prazo da outorga.

§ 1º Caso expire a outorga de radiodifusão, sem decisão sobre o pedido de renovação, o serviço será mantido em funcionamento em caráter precário.

Além disso, pelo Decreto Federal de 7 de março de 2017, o governo federal criou o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente¹²⁹. Os principais objetivos traçados são a simplificação administrativa, a desburocratização e a melhoria da prestação dos serviços públicos. Há uma clara tentativa de descentralizar os esforços para os ministérios, o que sugere a intenção de estimular o aparecimento de propostas setoriais de simplificação¹³⁰.

Pela Lei Federal nº 13.444/2017, o governo instituiu a Identificação Civil Nacional, cujo objeto principal é a criação de um documento único para o brasileiro, o Documento Nacional de Identidade, que substituirá os diversos documentos de identificação civil atualmente existentes¹³¹.

Além disso, na Lei Federal nº 13.460/2017, editada com o objetivo de estabelecer normas voltadas para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, há referências interessantes à simplificação.

§ 2º As entidades com o serviço em funcionamento em caráter precário mantêm as mesmas condições dele decorrentes. [...]”

¹²⁹ Art. 1º Fica criado o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, com as seguintes competências:

I – assessorar o Presidente da República na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil;

II – sugerir ao Presidente da República o estabelecimento de prioridades e metas para a adoção de medidas de simplificação de procedimentos na administração pública federal, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos, a partir das propostas de desburocratização elaboradas pelos Ministérios; e

III – recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a adoção de prioridades e metas na atualização e na elaboração de futuras versões da Estratégia de Governança Digital – EGD, no que se refere às políticas, às prioridades e às metas relativas à simplificação administrativa, à modernização da gestão pública e à melhoria da prestação de serviços públicos.

§ 1º Os Ministérios deverão elaborar e encaminhar anualmente, até o dia 31 de março, ao Conselho Nacional para a Desburocratização, em conjunto ou isoladamente, suas propostas de desburocratização com identificação das principais ações e projetos de simplificação administrativa, modernização da gestão pública e melhoria da prestação dos serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil, no âmbito de suas respectivas competências.”

¹³⁰ “§ 2º Cada Ministério deverá manter um comitê permanente para a desburocratização com o objetivo de identificar as ações e os projetos de simplificação administrativa, modernização da gestão pública e melhoria da prestação dos serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil.”

¹³¹ “Art. 8º É criado o Documento Nacional de Identidade (DNI), com fôlego pública e validade em todo o território nacional.

§ 1º O DNI faz prova de todos os dados nele incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nele tenham sido mencionados.”

Contrariando a cultura da desconfiança em relação ao administrado, a lei estipula a diretriz básica da presunção de boa-fé do usuário do serviço. Há também previsão para a autenticação de documentos pelo próprio agente público, que é completada pela vedação à exigência de reconhecimento de firma. A lei prevê, ainda, a eliminação de formalidades incompatíveis com o custo (social ou econômico), diretriz reforçada pela previsão de utilização de soluções tecnológicas, pela utilização de linguagem simples e pela vedação à exigência de nova prova em relação a fato já comprovado por documentos apresentados¹³².

Pela ordem cronológica dos atos editados pelo governo Temer, há de se reiterar a menção ao Decreto Federal nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, o qual, conforme observado, fez expressa menção à simplificação administrativa dentre as questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal.

A matéria da desburocratização é objeto, ainda, de diversas propostas em discussão no Poder Legislativo. Entre essas, merece especial realce o Estatuto da Desburocratização, estudado por uma comissão especial do Senado Federal.

A comissão é presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques e tem como relator o Ministro do Supremo Tribunal Federal José Antônio Dias Toffoli. O plano é ambicioso. Trata-se de um anteprojeto de lei nacional a ser aplicado a todos os órgãos públicos, agentes em colaboração e cartórios de todos os entes da Federação (com exceção dos municípios com menos de 50 mil habitantes).

¹³² “Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

[...]

II – presunção de boa-fé do usuário;

[...]

IX – autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;

[...]

XI – eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

[...]

XIII – aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

XIV – utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos;

e

XV – vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.”

Entre os princípios previstos no anteprojeto, encontram-se: a vigência temporária da norma infralegal (ou *sunsetting*, conforme exposto anteriormente); a unificação das certidões de interesse do administrado; a simplificação e a objetividade das normas jurídicas; a eliminação de exigências superpostas; a previsibilidade dos atos regulatórios; o tratamento privilegiado aos mais pobres, às pequenas empresas e aos municípios pequenos; e o silêncio da Administração como aprovação tácita.

Quanto aos instrumentos para a simplificação no campo normativo, o anteprojeto prevê a vigência temporária das normas infralegais, esmiuçando limites temporais para a vigência de cada espécie de ato normativo. Há previsão, também, de um limite quantitativo de normas, reforçado pela obrigação de revogação de uma norma a cada nova editada¹³³.

A edição de normas regulatórias, de acordo com o anteprojeto, deve ser objeto de consulta e audiência públicas. Há previsão da obrigação de adequação entre meios e fins e a obrigatoriedade da realização de Análise de Impacto Regulatório para atos normativos de interesse geral¹³⁴.

Outras medidas interessantes são a estipulação de taxa única para a abertura e extinção de empresas¹³⁵, a criação de um banco de dados para todas as informações do administrado, para acesso pelo cidadão e pelos órgãos de controle¹³⁶, a criação de um Cadastro Nacional de Propriedade Imobiliária¹³⁷, a obtenção de certidões de todos os

¹³³ “Art. 10. Os órgãos e entidades do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios limitarão o quantitativo de suas normas ao existente no dia de publicação desta Lei. Parágrafo único. Uma norma existente será revogada sempre que uma nova for editada.”

¹³⁴ “Art. 11. A norma regulatória nova será objeto de consulta e audiência públicas, nos termos do regulamento.

§ 1º As agências reguladoras deverão observar, na elaboração de normas, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas necessárias ao atendimento do interesse público.

§ 2º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos do setor regulado, dos consumidores ou usuários dos serviços prestados serão precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR).”

¹³⁵ “Art. 30. A abertura e extinção de pessoas jurídicas ocorrerão mediante o recolhimento de uma única contraprestação, pagável em documento específico, na qual se encontrará a discriminação de suas parcelas e dos destinatários dos valores recolhidos, em até 3 (três) anos a partir da publicação desta Lei.”

¹³⁶ “Art. 36. Observado o disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, todas as informações de caráter pessoal, tributário e administrativo do administrado dever-se-ão encontrar em bases de dados com padrão aberto, acesso remoto e interoperáveis, para livre acesso ao próprio cidadão e aos órgãos de controle.”

¹³⁷ “Art. 37. Os cartórios de registro de imóveis fornecerão, em até 12 (doze) meses a partir da publicação desta Lei, informações para a criação do Cadastro Nacional de Propriedade Imobiliária – CNPI.”

órgãos públicos do país por portal eletrônico nacional¹³⁸ e a pesquisa de satisfação com os serviços públicos¹³⁹.

Outro exemplo interessante ainda em fase de projeto é a proposta da Casa Civil da Presidência da República de criação das Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório – Diretrizes Gerais AIR e Guia Orientativo para Elaboração de AIR – Guia AIR. O trabalho encontra-se em fase de Consulta Pública promovida pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG –, e tem por objetivo consolidar e padronizar orientações endereçadas às agências reguladoras federais para a realização de Avaliação de Impacto Regulatório e de mecanismos de participação pública no processo regulatório.

O plano encontra-se vinculado ao Projeto de Lei nº 6.621/2016, atualmente em discussão no Congresso Nacional¹⁴⁰ que, sob a denominação de PL das Agências, veicula a pretensão de regular o processo decisório nas agências reguladoras e dispõe, entre outras medidas, sobre a necessidade de adequação entre meios e fins¹⁴¹, a obrigatoriedade de realização de Avaliação de Impacto Regulatório¹⁴² e a necessidade de consulta pública¹⁴³.

Objetivos semelhantes também podem ser encontrados no projeto de alteração da Lei de Introdução do Direito Brasileiro, já aprovado no Senado Federal, que, entre outras medidas, exige que as decisões administrativas indiquem, de forma expressa, as suas consequências e as possíveis alternativas, estipula a responsabilidade pessoal do agente

¹³⁸ “Art. 40. As declarações e as certidões da Justiça Federal, Justiça Trabalhista, Justiça Eleitoral, Justiça Estadual, Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas dos Estados e dos Municípios serão obtidas por meio de portal eletrônico nacional.”

¹³⁹ “Art. 46. Os órgãos e entidades públicas deverão aplicar, a cada triênio, no máximo, permitido o compartilhamento da aplicação, pesquisa de satisfação junto a administrados e utilizar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados.”

¹⁴⁰ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120019>>. Consulta em: 23/10/2017.

¹⁴¹ “Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.”

¹⁴² “Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.”

¹⁴³ “Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.”

público por suas decisões ou opiniões técnicas e exige a realização de audiências públicas como requisito prévio para a elaboração de atos normativos¹⁴⁴.

2.4.3. Análise

A relação das normas concretas expostas no item anterior não tem a pretensão de ser exaustiva. A intenção da pesquisa neste ponto não foi mapear ou consolidar as normas sobre simplificação administrativa, mas apenas demonstrar a existência de uma constante referência normativa a respeito do assunto.

O estudo das regras específicas relacionadas com a “desburocratização” no Brasil revela influência do arcabouço teórico que, em diversos países, tem sido associado à simplificação administrativa. Realmente, é possível identificar semelhanças entre os instrumentos contidos na legislação mencionada e a ampla gama das medidas já experimentadas em outros países.

A análise das normas permite, ainda, o esboço de um perfil da versão brasileira sobre as ideias que movem reformas de simplificação administrativa. A esse respeito, é possível dizer que as medidas de simplificação positivadas tendem a se relacionar com a necessidade de modernização da Administração Pública com vistas à melhoria da sua eficiência. A constante referência nos decretos presidenciais à necessidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados revela o reconhecimento da noção de que a complexidade dos procedimentos e da organização interna são obstáculos ao adequado desempenho dos serviços públicos.

Outro fator que parece característico das propostas brasileiras é a preocupação com as dificuldades existentes para o cidadão exercer seus direitos perante a Administração. Embora o foco das preocupações descritas em artigos acadêmicos e relatórios de órgãos internacionais voltem-se, em grande medida, à qualidade da regulação que rege a atividade econômica, a desburocratização por aqui mirou em problemas bastante específicos da realidade brasileira.

¹⁴⁴ Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, aprovado nesta casa e remetido à Câmara dos Deputados em 19/04/2017.

De fato, desde o início da cruzada de Beltrão contra medidas burocráticas desprovidas de racionalidade¹⁴⁵, há constantes referências à tentativa de mitigação da cultura de desconfiança em relação ao particular reinante na Administração, o que foi traduzido em normas focadas na diminuição da exigência de documentos. Além disso, nota-se uma boa quantidade de instrumentos voltados para a facilitação do acesso do cidadão à Administração.

A experiência bem-sucedida das *one stop shops*, cuja expressão mais evidente é o Poupatempo do Estado de São Paulo, merece destaque. Outro aspecto importante é o aperfeiçoamento das ferramentas de tecnologia da informação, das quais floresceram as páginas eletrônicas de órgãos públicos e as Cartas de Serviços ao Cidadão.

Esses dois aspectos, quais sejam: a busca por eficiência do Estado e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos parecem mesmo característicos da feição brasileira da simplificação. Tanto é assim que, em entrevista à revista digital *Consultor Jurídico*, o Ministro Mauro Campbell Marques definiu desburocratização com as seguintes palavras: “efetiva e resumidamente, penso que qualquer forma de encurtamento do acesso do cidadão a um serviço público e de otimização do princípio da eficiência por parte do Estado é desburocratizar”¹⁴⁶.

Ainda assim, desde a época do Ministério da Desburocratização, não há no Brasil um esforço tão abrangente para a promoção de políticas de simplificação. Embora no governo Collor tenha havido tentativas nesse sentido, as medidas não tiveram o alcance necessário para alavancar uma política de abrangência nacional. Na falta de uma política corporificada, os esforços foram se dissipando. Essa realidade é observada por João Geraldo Piquet Carneiro, em artigo sobre o histórico da desburocratização no Brasil, no qual aponta a existência de um processo marcado por sínopes:

¹⁴⁵ É interessante notar como Hélio Beltrão procurava associar a desburocratização à liberdade almejada com o processo de abertura política, nas palavras do então ministro: “O Programa Nacional de Desburocratização inscreve-se por inteiro no processo de abertura democrática em curso no País, porque está intimamente ligado aos ideais de liberdade e ao conceito de cidadania. E, como ficará evidenciado ao longo desta exposição, constitui aspecto relevante e inseparável daquele processo, que não se esgota com a grande abertura política, a reconquista das liberdades básicas e a garantia dos direitos humanos fundamentais. Para que a abertura possa estender-se ao cotidiano dos humildes, é necessário que se cuide igualmente da pequena liberdade, do pequeno direito humano, valores que são diariamente negados ao cidadão na humilhação das filas, na tortura das longas esperas, na indiferença e na frieza dos balcões e dos guichês” (BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984. p. 29).

¹⁴⁶ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-15/entrevista-mauro-campbell-marques-presidente-comissao-desburocratizacao>>. Consulta em: 10/04/2017.

Começamos cedo, há 70 anos, a fazer reformas administrativas avançadas, o que não impediu a reincidência de ciclos de empobrecimento da administração pública – tanto em termos conceituais quanto práticos – como o que vivemos atualmente. Fomos pioneiros, no início dos anos 30, nos anos 50, nos anos 60 e voltamos a sê-lo nos anos 80 ao criarmos um programa altamente democrático, que recolocou o cidadão como destinatário final da ação administrativa (o programa de “Reinvenção do Governo” do presidente Bill Clinton em nada difere, em termos conceituais, do nosso Programa Nacional de Desburocratização). Todavia, mais importante do que lamentar é entender o porquê das seguidas sínopes desses processos de reforma¹⁴⁷.

A causa das seguidas sínopes apontadas por Piquet Carneiro no referido artigo estaria no que o autor denomina “caldo de cultura” existente no Brasil. A opinião resgata uma ideia do próprio Hélio Beltrão, segundo a qual a desburocratização não deveria ser confundida com uma mera tentativa de reorganização da máquina burocrática para aumentar-lhe a eficácia. Não se tratava, dizia ele, de uma proposta de natureza técnica, mas, sim, de um projeto de cunho eminentemente político, voltado para subverter a cultura impregnada na relação entre Estado e cidadão. A síntese dessa posição foi sustentada pelo então Ministro da Desburocratização, em pronunciamento proferido no Encontro Nacional de Desburocratização, ocorrido em Brasília, em agosto de 1983, com as seguintes palavras:

O Programa não constitui uma proposição de natureza técnica, e sim uma proposta eminentemente política. Foi instituído com o propósito de dar início a uma transformação essencial no comportamento da Administração em relação a seus usuários. O que se pretende é retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado. Essa transformação envolve e pressupõe uma decisão essencialmente política. Não poderia, assim, operar-se pela via técnica, visto que afeta a própria estrutura do poder. Se pretendemos facilitar a vida das pessoas e reduzir a interferência excessiva do Estado no campo social e econômico, é imperioso descentralizar decisões, conter o exagero regulatório, eliminar controles inúteis e atribuir validade às declarações das pessoas, até prova em contrário. Esses objetivos são de impossível alcance pela via técnica. Fica assim evidenciada a dimensão política do Programa, isto é, sua plena inserção no processo de abertura democrática e sua inseparável vinculação à liberdade individual e aos direitos de cidadania. Segundo temos repetidamente

¹⁴⁷ CARNEIRO, João Geraldo Piquet. **Histórico da desburocratização**. Disponível em: <http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_026286369f481cdb72054e00a8feb3ceHistoricodadesburocratizacao.pdf>. Consulta em: 23/10/2017.

assinalado, o processo de redemocratização não se esgota com a grande abertura política, a garantia das liberdades, básicas e dos direitos humanos fundamentais. Para que a abertura possa estender-se ao cotidiano do homem comum, é necessário que se cuide igualmente da pequena liberdade, do pequeno direito humano, valores que são diariamente negados ao cidadão na humilhação das longas filas, na tortura das intermináveis esperas, na indiferença, na desconfiança e na frieza dos balcões e dos guichês¹⁴⁸.

Passados quase quarenta anos, as ideias de Beltrão soam ainda atuais na realidade brasileira, na qual, conforme exposto, têm prosperado propostas de desburocratização. Além disso, a dimensão política apregoada pelo autor pode ser encontrada ao redor do mundo, em alguma medida, na base dos projetos que impulsionam reformas administrativas em diferentes países, que são movimentadas por uma espécie de consenso da sociedade civil acerca da necessidade de medidas voltadas para a simplificação.

2.5. As críticas à simplificação e o refinamento do conceito

A proposta de criar governos mais eficientes a um custo menor aos cidadãos e empresas parece um ótimo negócio para todas as partes envolvidas. Quem poderia ser contra o propósito de uma regulação mais eficiente a um custo mais baixo?

Ocorre que diversas medidas relacionadas com a simplificação já foram objeto de uma análise crítica pela doutrina. Notadamente nos Estados Unidos – que foram palco de seguidas ondas reformistas de combate à burocracia (identificada popularmente no país pela expressão “*red tape*”) – há uma doutrina crítica muito bem estruturada. Jerry L. Marshall, por exemplo, expôs críticas contundentes sobre as medidas de simplificação contidas no denominado “*New Performance-Review*”, editado em 1993 pelo Governo Clinton.

A proposta era uma reformatação revolucionária do governo federal, voltada para a simplificação – o denominado “*downsizing*” – e a redução de custos. Focado em um paradigma gerencial *customer-centered*, o programa tinha como instrumento principal para a redução da burocracia e o atingimento da simplificação almejada à descentralização das decisões estatais. A ideia era dar poder e autonomia ao servidor que efetivamente lida com

¹⁴⁸ BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984. p. 12.

o público, para que este pudesse tomar decisões independentemente de procedimentos internos ou de supervisão.

Por uma ordem executiva, o presidente determinou a todas as agências a redução em 50% de toda a burocracia interna. Grande parte da economia esperada seria proveniente da eliminação de postos de trabalho de servidores públicos. Em um nítido propósito de desregulamentação, o governo buscava a eliminação de processos e auditorias e, conseqüentemente, de todos os servidores que a eles se dedicavam.

As medidas, como adiantado, foram objeto de críticas. Os questionamentos doutrinários apontam, inicialmente, a impossibilidade da identificação de um consumidor específico a ser atendido pelos serviços públicos em uma sociedade complexa. Se os esforços do programa eram dirigidos para tratar o destinatário dos serviços públicos como um autêntico consumidor, o primeiro passo deveria ser identificar quem seria esse consumidor a ser atendido. A tarefa, embora muito bem desenhada na retórica dos discursos, é muito mais difícil de ser desempenhada na prática. O nó do problema é ilustrado por um exemplo citado por Marshall:

When giving out Social Security disability benefits, for example, are the costumers the claimants, the general working public that pays FICA taxes to support the program, or the public that politically supports the program? Surely "all of the above" are correct. These "costumers", however, have differing interests. Whose demands are to be met? In making benefits determinations, at what point do procedural due process and administrative safe guards which ensure the integrity of the program become "red tape" that should be jettisoned in the interest of quicker service?¹⁴⁹

Outra crítica encontrada é a relacionada à descentralização radical feita por intermédio da redução de controles burocráticos. Aqui, a preocupação da doutrina volta-se à possível eliminação de controles importantes para o balizamento da atuação administrativa e para a defesa de direitos dos cidadãos. A ideia central é lembrar que muito do que se pode entender como "burocracia" encontra-se relacionado à verificação de balizas técnicas e jurídicas à ação administrativa. Os controles, afinal, existem para

¹⁴⁹ MARSHALL, Jerry L.; MERRILL, Richard A.; SHANE, Peter M. Administrative Law. **The American Public Law System. Cases and Materials**. Saint Paul, Minnesota: Thomson West, 2003. p. 34.

garantir parâmetros de legalidade¹⁵⁰, publicidade e para delimitar responsabilidades. Sobre o assunto, alerta Jerry L. Marshall:

-More- importantly for this discussion, it is possible that the enthusiasm for managerial reinvention has obscured the ways in which radical decentralization affects legal, as well as political, control. The long-term commitment of American administrative law has been to assure that administrative discretion is structured checked and balanced. Administrative efficacy must be weighed against demands for liberty and legality, as well as political accountability.

When pursuing this project, American administrative law tends to presuppose clear lines of authority, hierarchical control, and responsibility focused on the top level management of agencies. [...] Are lower level bureaucrats to be made individually responsible in damages for errors in administration?¹⁵¹

Alguns dos riscos apontados por essas críticas podem ser notados em atos do Governo Collor, no bojo do já referido Programa Federal de Desregulamentação. O Decreto Federal nº 99.427/90, por exemplo, a pretexto de simplificar o processo de renovação de licenças para a produção ou a comercialização de produtos agropecuários, dispensou a renovação para licenças de rótulos e etiquetas de produtos destinados à alimentação animal e para produção ou comercialização de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes. Há, como se nota, evidente redução da fiscalização em setores absolutamente essenciais, porque relacionados a produtos alimentícios.

Um exemplo curioso pode ser extraído da Portaria nº 666/90 do Ministério da Infraestrutura, que, com o objetivo de simplificar o registro das retransmissoras de sinal de televisão via satélite, substituiu a exigência de documentos por uma mera comunicação ao órgão competente. A medida, de acordo com nota explicativa contida no relatório “Seis Meses de Desregulamentação”, anulou a fiscalização no setor. Lê-se do relatório:

¹⁵⁰ A esse respeito, reforça a doutrina francesa: “*Em droit administratif, le formalisme renvoie aux éléments formels et procéduraux de l’action administrative qui sont autant de formalités conditionnant sa légalité*”. AMICIE MAUCOUR, Isabelle. **La simplification du droit: des réformes sans définition matérielle**. AJDA, 2005. p. 303.

¹⁵¹ MARSHALL, Jerry L.; MERRILL, Richard A.; SHANE, Peter M. **Administrative Law. The American Public Law System. Cases and Materials**. Saint Paul, Minnesota: Thomson West, 2003. p. 35.

O Ministério não mais contrata empresa para analisar e fazer o controle das mesmas. Só existirá fiscalização quando houver alguma infração. Objetiva-se com isso a manutenção apenas de controles e formalidades imprescindíveis a regular a tramitação dos processos.

A pergunta que caberia diante de tal explicação é: se não há qualquer controle, como será constatada uma infração que possa dar ensejo a uma fiscalização? O paradoxo contido na explicação revela a dificuldade da redução de custos pela eliminação irrefletida de controles. Não é por outro motivo que Jerry L. Marshall conclui que os pressupostos teóricos do referido programa iniciado pelo Governo Clinton encontravam-se em franco conflito com o conceito contemporâneo de legalidade administrativa¹⁵².

É possível encontrar críticas doutrinárias também com relação às propostas de simplificação vinculadas ao denominado “*sunset*”. A lógica do enfoque é basicamente o seguinte: as normas jurídicas devem ser editadas com a cláusula *sunset*, de acordo com a qual devem deixar de existir após o transcurso de um prazo previamente estipulado. Esta circunstância forçaria o regulador a trabalhar para editar normas (atuais e presumidamente mais adequadas) sobre as matérias efetivamente relevantes. Ou seja, seria uma forma de, ao mesmo tempo, eliminar regras de pouca utilidade (que em tese deixariam de ser reeditadas) e garantir que as matérias efetivamente relevantes fossem reguladas por uma legislação de maior qualidade.

A proposta parece boa, mas a realidade concreta pode apresentar dificuldades para o atingimento dos objetivos almejados. Breyer, Stewart, Sustain e Vermule apresentam aqueles que consideram os dois maiores problemas do enfoque:

There are two major problems with the sunset approach. First, there is no guarantee that Congress will address itself seriously to the reform question and undertake the detailed work required. It may well simply reenact the old program automatically. [...] Second, the approach may condemn to extinction those agencies that are subject of serious political controversy. It is far more difficult to pass legislation through Congress than to stop legislation to be passed¹⁵³.

¹⁵² MARSHALL, Jerry L.; MERRILL, Richard A.; SHANE, Peter M. *Administrative Law. The American public law system. Cases and materials*. Saint Paul, Minnesota: Thomson West, 2003. p. 35.

¹⁵³ BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass. R.; VERMULE, Adrian. *Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases*. New York: Aspen, 2006. p. 177.

Ou seja, não há prova de que os objetivos das propostas de *sunset legislation* possam ser alcançados concretamente. Ao contrário, como destacado pelos autores, as medidas podem acabar em resultados indesejados (inclusive opostos aos objetivos anunciados), como a manutenção de uma regulação velha e desatualizada e a extinção de regras que, embora importantes ao interesse público, sejam associadas a um ônus político muito grande.

Outra crítica comum é a apontada inexistência de prova de que a redução de encargos produzida pelas reformas seja, necessariamente, transformada em investimentos e benefícios à sociedade. Com efeito, o ideal de desregulamentação é sustentado pelo discurso de que a menor intervenção do Estado e a redução dos impostos incentivariam investidores e aqueceriam a economia. Esta política, já experimentada nos Estados Unidos nos anos 1980, voltou a ganhar força com o governo de Donald Trump movido pelo *slogan* “*make America great again*”. Como alerta o Nobel da Economia, Joseph E. Stiglitz:

Não vai dar certo porque nunca deu. Quando o presidente Ronald Reagan tentou fazer algo parecido na década de 80, afirmou que as receitas fiscais aumentariam. Em vez disso, as receitas caíram, o crescimento desacelerou e os trabalhadores pagaram a conta. Em termos relativos, os grandes favorecidos foram as corporações e os ricos, que se beneficiaram da redução drástica nos impostos¹⁵⁴.

O tema é importante, porque algumas medidas concretas de simplificação citadas neste trabalho envolvem propostas passíveis de enquadramento nas críticas acima expostas. No Brasil, por exemplo, tanto o Programa Nacional de Desburocratização, quanto a reforma gerencial idealizada por Bresser Pereira eram claramente informados por uma mentalidade *costumer-centered*¹⁵⁵. Além disso, um dos eixos centrais de ambos os programas era a eliminação de controles burocráticos, vista pelos críticos com reservas quando voltada para a eliminação desarrazoada de balizas jurídicas. As propostas brasileiras mais recentes também podem ser objeto de algumas das críticas apresentada no

¹⁵⁴ STIGLIZ, Joseph. **Por que o corte de impostos para os ricos não resolve nada**. O Estado de S.Paulo, Economia, B7, 01/08/2017.

¹⁵⁵ É interessante notar a presença desse mesmo enfoque em propostas mais recentes, como a noção de *smart regulation* apregoada pela União Europeia em relatório publicado em 2010: “*Keeping end-users – employees, consumers, businesses and other organisations in mind during policy-making, is the only way to consistently create smart regulation. End-users are key to highlighting where there is a problem and judging whether an intervention will be effective*” (**Smart regulation: a cleaner, fairer and more competitive EU**. Crown, 2010).

presente item. O projeto do Estatuto da Desburocratização – ainda em discussão no Brasil, como mencionado – propõe, entre diversas medidas, a instituição do enfoque *sunset legislation*.

O que parece ser a essência das críticas doutrinárias é o combate à redução “cega” do ordenamento sob o pretexto da necessidade de diminuição dos custos vinculados à “burocracia”. Um foco importante da discussão pode ser encontrado na já anunciada contraposição entre desregulamentação e *better regulation*, que parece ter ganhado ainda mais força após a crise financeira mundial de 2008 (associada por muitos à fraca regulamentação do sistema financeiro norte-americano).

Na verdade, o que está na base de toda essa discussão é a contraposição entre a racionalidade e a irracionalidade das medidas de simplificação ou de reforma administrativas. A redução dos custos é um objetivo louvável, mas não pode ser entendida como um fim em si mesmo. Qualquer medida de redução de custos deve ser cotejada e conformada com outros interesses juridicamente relevantes, como a unidade e a coerência do ordenamento jurídico, os direitos eventualmente garantidos, os bens jurídicos protegidos pelas normas etc.

Esta observação, a propósito, conecta as propostas iniciais de racionalização do direito (apontadas neste trabalho como a origem do ideal de simplificação – *vide* item 2.1) com as mais modernas teorias que se ocupam do tema. Não é por outro motivo que a mais abalizada doutrina tem defendido a necessidade de as medidas relacionadas com a qualidade da regulação, além de voltadas para a produção de normas melhores, serem destinadas a instituir normas inteligentes (ou espertas, como apontam os teóricos da *smart regulation*).

Para melhor entender essa contraposição, é interessante lembrar que o ideal de desregulamentação surgiu a partir do desencanto de economistas com a regulação econômica. Como relatam Breyer, Stewart, Sustain e Vermule, estudos empíricos realizados entre a década de 1950 e a década de 1970 revelaram o equívoco da clássica (e supostamente ingênua) ideia segundo a qual a regulação serviria para o propósito de corrigir falhas de mercado¹⁵⁶. Os achados dessas pesquisas sugeriam que a regulação tradicional seria uma ferramenta menos eficiente que o próprio mercado para corrigir as

¹⁵⁶ BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass. R.; VERMULE, Adrian. *Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases*. New York: Aspen, 2006. p. 145.

falhas apontadas¹⁵⁷. A denominada teoria da “*Public Choice*”, apregoada por Stigler e Posner, baseava-se no pressuposto de que o processo político de decisão estatal resultaria, necessariamente, na captura do regulador por grupos de interesse. Essa visão, como nota Coutinho¹⁵⁸, apontava a regulação como um empecilho à eficiência do mercado e serviu de fundamento para reformas voltadas para a desregulamentação, promovidas entre o final da década de 1970 e os anos 1980.

Ocorre que a simples eliminação da regulação não parece ser o caminho para resolver suas falhas. Em primeiro lugar, é preciso destacar que o próprio termo desregulamentação deve ser entendido com ressalvas, na medida em que a retirada da regulação setorial, necessariamente, suscitará a incidência de outra espécie de regulação mais genérica e passível de tutela judicial, como a responsabilidade civil, o direito dos contratos ou mesmo o direito de propriedade.

Essa circunstância contrasta com as necessidades de setores que, por sua complexidade ou características técnicas, demandam uma regulação específica, editada por um corpo técnico altamente especializado. A sua substituição por outra forma de regulação estatal, nesses casos, provavelmente teria poucas chances de produzir resultados satisfatórios.

Além disso, algumas políticas têm função claramente redistributiva, característica pouco ajustável às lógicas de mercado de um ambiente preponderantemente liberal e desregulado. Para estas políticas, a desregulamentação dificilmente poderia trazer algum efeito positivo, podendo inclusive representar a supressão de direitos.

Soma-se a esses argumentos o notável e incontrastável sucesso da regulação em alguns campos essenciais, como a segurança, o meio ambiente e a saúde. Breyer, Stewart, Sustain e Vermule, a esse respeito, destacam:

¹⁵⁷ Sobre este ponto, observa Diogo R. Coutinho, ao descrever a Escola de Chicago, surgida nos anos 1960, sob a liderança de Stigler e Friedman: “Passou-se a crer que somente deve haver interferência do Estado (do regulador pode-se ler) quando houver custos de transação (impeditivos de transações privadas) que efetivamente a justifiquem. Caso contrário, o mercado atingirá por si só um resultado eficiente sem a necessidade de interferência de terceiros” (COUTINHO, Diogo R. **Direito e Economia. Política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 38).

¹⁵⁸ COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia. Política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 48.

*For one thing, regulatory successes can be found in several areas, and hence the empirical findings do not always argue for deregulation. For another, there are many cases where administrative regulation seems clearly warranted by considerations of efficiency*¹⁵⁹.

Do choque entre as teorias de desregulamentação com a doutrina da *better regulation* nasce, assim, uma noção mais refinada de simplificação, porque capaz de conjugar a desejável redução dos custos com a proteção dos direitos promovidos por meio da regulação. Como destacam Calabresi e Bobbitt, o procedimento de decisão estatal, por si só, pode acarretar custos. Ainda assim, como bem observam os autores, dizer que há custos não significa que não valha a pena pagá-los¹⁶⁰. E a chave para identificar quais custos merecem ser pagos pela sociedade encontra-se na racionalidade.

O caminho para atingir essa racionalidade com a utilização de instrumentos vinculados ao arcabouço teórico da qualidade da regulação será trilhado nos itens seguintes do presente trabalho. Por ora, basta reforçar que a regulação é útil e necessária, e não deve ser eliminada de forma irrefletida.

2.6. A centralidade dos custos na noção de simplificação

Conforme relatado ao longo do texto, o conceito de simplificação administrativa atualmente adotado é resultado de uma fusão entre as propostas de racionalização do direito e o ideal de redução dos encargos impostos pelo Estado. Praticamente todas as tentativas de apresentação de um conceito de simplificação e as medidas concretas experimentadas a pretexto de alcançá-la orbitam o tema da redução dos custos atrelados à regulação. Busca-se simplificar normas, processos e estruturas administrativas, fundamentalmente para reduzir custos. Mas, afinal, quais seriam esses custos? Onde eles se encontrariam? A que propósitos encontrar-se-iam relacionados? Quem os suportaria? Haveria algum destinatário desses recursos?

¹⁵⁹ BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass. R.; VERMULE, Adrian. **Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases.** New York: Aspen, 2006. p. 162.

¹⁶⁰ CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources.** New York: W. W. Norton & Company, 1978. p. 56.

Inicialmente, é preciso esclarecer que o custo referido nas noções descritas é critério puramente financeiro. Embora na doutrina haja definições mais amplas que procuram identificar a noção de custo com uma regulação de baixa qualidade¹⁶¹, com a perda de oportunidade da utilização de alternativas mais eficazes¹⁶², ou, ainda, com outros parâmetros não monetários¹⁶³, é possível dizer que, em uma definição mais estrita (e mais aderente às propostas de simplificação estudadas), o custo pode ser entendido como a medida monetária correspondente ao gasto vinculado ao cumprimento, à fiscalização ou à conformidade com determinada regra jurídica.

Este enfoque não ignora as diversas teorias que defendem a conveniência de as análises de projetos e políticas públicas irem além da mera avaliação da eficiência econômica, para avançarem também sobre valores sociais. São opiniões de economistas que advogam a ideia de que, para que sejam mais consistentes, as decisões estatais relacionadas a políticas distributivas e de combate à pobreza devam ser tomadas a partir de avaliações mais complexas, que considerem, além dos gastos estimados, critérios de atingimento de objetivos sociais¹⁶⁴. Essas análises dedicam-se à comparação dos níveis de atingimento de bem estar entre as pessoas, trazendo para o centro da discussão econômica,

¹⁶¹ O enfoque pode ser depreendido da lição de Baldwin, que, fazendo referência ao discurso de Tony Blair no final da década de 1990, afirma que apenas a má regulação pode ser entendida como um custo a ser eliminado (BALDWIN, Robert. **Is better regulation smarter regulation?** London: Public Law, 2005. p. 3).

¹⁶² Essa é a posição de Anandamp Ray, destacada no seguinte trecho: “*Costs are simply the benefits forgone by not using the project resources in other ways. By measuring both benefits and costs with the same yardstick, one can indicate in project analysis the net impact on the chosen objective. If the net impact is positive, or at least not negative, the indication is that the project resources cannot be used in better ways from the point of view of that objective*” (RAY, Anandamp. **Cost-benefit analysis: Issues and methodology**. Baltimore: John Hopkins University, 1984. p. 7).

¹⁶³ Nesse sentido, destaca Mariana Mota Prado que críticas doutrinárias à valoração de bens em análises econômicas deram ensejo ao que a autora denomina “medidas alternativas ou não monetárias para cálculo de custos e benefícios” (PRADO, Mariana Mota. **Análise de custo-benefício e o Direito**. In: BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; SOARES, Fabiana de Menezes. *Temas de Filosofia de Direito: novos cenários, velhas questões*. Barueri: Manole, 2004. p. 45).

¹⁶⁴ Uma noção dessas ideias pode ser notada na opinião deste mesmo autor: “*But suppose it is desirable to leave judgments on social values to the decision makers, whoever they may be. The function of economic analysis would then be to provide information to the decision makers in an organized way and to leave it to the decision makers to bring in welfare judgments on such difficult issues as distribution of project benefits and costs. What is the best way of fulfilling this function? If welfare judgments are to be made consistently across projects, welfare weights, whether equal or not, must be introduced explicitly in the economic analysis itself. This is the only procedure that will ensure consistency not only of value judgments but also of the way distributional considerations are defined. One would have to remove the many ambiguities that are typically involved in concerns such as greater equality and poverty redressal. Operational definitions will emerge and the weights will be applied to the relevant magnitudes. The welfare weights must, of course, be handed down to the economists from the top, whether or not they are developed through experimentation and mutual interaction between the analysts and the decision makers. This is basically the approach proposed by such authors as Dasgupta, Marglin, and Sen (1972) and Little and Mirrlees (1974)*” (RAY, Anandamp. **Cost-benefit analysis: issues and methodology**. Baltimore: John Hopkins University, 1984. p. 28).

com diferentes pesos e formas de comparação, critérios fluidos como lazer, pobreza, redução das desigualdades regionais entre outros.

O conhecimento da existência dessas teorias é importante para contrapor críticas - comuns na seara do direito - de que análises econômicas seriam vocacionadas apenas para promover a eficiência como valor central a ser perseguido por normas jurídicas. Ainda assim, é preciso reconhecer que elas, em alguma medida, ofuscam aspectos importantes da relação entre os custos e o direito que neste trabalho se pretende realçar¹⁶⁵. Com efeito, sem qualquer pretensão de questionar a importância das análises voltadas para o atingimento dos fins sociais das normas, o presente trabalho busca demonstrar a importância dos custos no contexto da simplificação administrativa.

Exigências regulatórias, ao menos em tese, são estipuladas para alcançar determinados objetivos vinculados a valores públicos. Tais exigências traduzem-se em atividades que devem ser realizadas por particulares ou por agentes do próprio Estado, o que implica, na esmagadora maioria das vezes, custos. Esses custos podem encontrar-se explícitos na regulação (como uma taxa ou um imposto) ou, ainda, encontrar-se escondidos entre dobras das normas. Podem ser absorvidos pelo Estado ou arcados pelos particulares. Esses, por seu turno, a depender da atividade que desempenham, podem acabar transferindo-os a outros particulares, dentro da lógica do mercado¹⁶⁶.

Como fazer a melhor alocação dos recursos manejados pelo Estado por meio da regulação de modo a evitar gastos excessivos ou desnecessários é um dos principais desafios que se coloca para estudiosos e gestores públicos em matéria de simplificação administrativa. Essa circunstância, como esclarece a doutrina, alça a avaliação de impacto

¹⁶⁵ Sobre este ponto, é importante destacar a opinião de Adler e Posner, segundo a qual seria impossível diferenciar a eficiência econômica de um projeto de seus efeitos distributivos. Lê-se do texto: *“The Scitovisky Paradox arises because the efficiency effect of a project is not independent of its distributional effect. [...] When an agency makes a decision, its decision will have definite distributional effects even assuming that Congress could later make costless lump-sum transfers”* (ADLER, Matthew; POSNER, Eric. **Rethinking cost-benefit analysis**. Yale Law Journal, v. 109, p. 186, 1999).

¹⁶⁶ Um exemplo que bem ilustra esta nuance é a recente “lei da gorjeta” (Lei Federal n. 13.419/2017), que, visando reduzir a insegurança gerada por decisões flutuantes da Justiça do Trabalho, definiu expressamente a gorjeta paga em restaurantes como remuneração do empregado (e não receita do empregador). Em contrapartida, a lei permitiu descontos maiores de encargos sociais na folha dos empregados, o que reduziu os ganhos dos garçons. Como consequência, empresários passaram a sugerir uma gorjeta maior que os tradicionais 10%, ou seja, transferir os custos aos consumidores finais, fato que foi inclusive divulgado pela imprensa (DYNIEWICZ, Luciana. **Restaurantes sugerem gorjeta superior a 10%**. O Estado de S.Paulo, 19/08/2017).

regulatório ao patamar de principal ferramenta a serviço da melhoria da regulação¹⁶⁷. E é neste cenário que se evidencia a relação entre os custos e o direito.

De fato, os dados obtidos de avaliações econômicas de projetos¹⁶⁸ podem ter diversos usos, e a forma de utilização dessas informações pode desvendar diferentes relações dos estudos econômicos com o direito. Em valioso artigo sobre a análise de custo-benefício (ACB), Mariana Mota Prado identifica três espécies de usos dessas avaliações: o uso normativo (segundo o qual a ACB seria utilizado como critério – único, ressalte-se – para a aprovação ou não de projetos ou regras jurídicas), o uso procedimental (que procura inserir a ACB no processo decisório e compatibilizar a eficiência – que deixa de ser o único critério para a decisão – com outros valores relevantes para a ordem jurídica) e o uso não normativo (focado apenas na função informativa da ACB).¹⁶⁹

Embora todos os possíveis usos da avaliação de custo-benefício relacionem-se com o os objetivos buscados pela simplificação, a sua utilização como critério de decisão (seja em sua acepção normativa, seja na acepção procedimental) não encontra, na atual realidade brasileira, um suporte jurídico sólido. Por essa razão, e por motivos que serão detalhados adiante, o presente trabalho procurará realçar o uso não normativo das avaliações econômicas a respeito do custo da regulação.

Por uso não normativo, entende-se o enfoque no caráter informativo dos estudos econômicos. Ou seja, os dados produzidos não servem para fundamentar uma decisão, mas, sim, para expor à opinião pública, aos legisladores e aos gestores públicos os desdobramentos econômicos de determinada escolha ou projeto e assim servir de base para o debate democrático sobre decisões estatais¹⁷⁰ ou, ainda, como instrumento a serviço da transparência e da delimitação de responsabilidades. A ideia fica clara na definição de Mariana Mota Prado:

¹⁶⁷ Como observa Baldwin, “*It is arguable that the RIA is seen as the key regulatory improvement tool by the UK government, the European Union and the OECD*” (BALDWIN, Robert. **Is better regulation smart regulation?** London: Public Law, 2005. p. 3).

¹⁶⁸ Sobre a abrangência do conceito de projeto, esclarecem ADLER e POSNER: “*A project is any government action, including a law or regulation that causes a change in the status quo*” (ADLER, Matthew; POSNER, Eric. **Rethinking cost-benefit analysis.** Yale Law Journal, v. 109, p. 177, 1999).

¹⁶⁹ PRADO, Mariana Mota. **Análise de custo-benefício e o Direito.** In: BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; SOARES, Fabiana de Menezes. *Temas de Filosofia de Direito: novos cenários, velhas questões.* Barueri: Manole, 2004. p. 54.

¹⁷⁰ Adotando visão compatível com este enfoque, observa Baldwin: “*RIAs are intended to inform decision-making, not to determine decisions or to substitute for political accountability. They are designed to encourage better regulation*” (BALDWIN, Robert. **Is better regulation smart regulation?** London: Public Law, 2005. p. 3).

As propostas não normativas focam-se na ideia de que as informações geradas pela ACB são de alguma forma úteis para o Estado e os cidadãos na definição de políticas públicas e controle do poder estatal. Tal uso, ao contrário do uso normativo, não utiliza a ACB como critério para tomada de decisões. Há interesse apenas nas informações por ele geradas.

[...]

Há pelo menos duas versões distintas do uso não normativo da ACB. Para a primeira, o método pode auxiliar o Estado na tomada de decisões mais informadas. Para a segunda, a ACB pode ser um instrumento de *accountability*¹⁷¹.

O ambiente democrático exige a transparência não apenas com relação aos objetivos perseguidos pelas normas, mas também com relação ao que se gasta em recursos públicos e particulares na tentativa de alcançá-los. A legitimidade de exigências regulatórias, portanto, não pode ser feita sem o cotejo com o custo dessa regulação, porque, além da determinação de quanto se paga e de quem ao final absorve os custos, há a necessidade óbvia de uma comparação entre o que se gasta e o benefício almejado, ou, ainda, a comparação entre o quanto se gasta e o quanto se poderia gastar com uma regulação mais eficiente, ou, em contraste, com nenhuma regulação.

O usuário de um serviço regulado tem o direito de saber quanto está custando a regulação. Há evidente interesse público em conhecer as justificativas técnicas e jurídicas dos ônus impostos pelas normas jurídicas, assim como em conhecer os resultados da alocação de recursos estipulada pelo regulador. Diferentes arranjos podem implicar graus diversos de atingimento dos objetivos buscados pelas normas. Sustain, por exemplo, após apontar que o custo estimado anual da regulação norte-americana em meados da década de 1990 seria algo entre 400 e 500 bilhões de dólares, cita um estudo da época sugerindo que uma melhor alocação dos gastos poderia resultar no salvamento de 60 mil vidas adicionais ou, ainda, em uma redução dos gastos em 31 bilhões de dólares, caso o objetivo fosse manter o mesmo número de vidas então salvo¹⁷².

¹⁷¹ PRADO, Mariana Mota. **Análise de custo-benefício e o Direito**. In: BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; SOARES, Fabiana de Menezes. *Temas de Filosofia de Direito: novos cenários, velhas questões*. Barueri: Manole, 2004. p. 65-66.

¹⁷² BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass. R.; VERMULE, Adrian. **Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases**. New York: Aspen, 2006. p. 147.

Partindo-se do pressuposto de que os recursos da sociedade são limitados, o exemplo citado sugere que a eliminação de custos desnecessários pode contribuir para a ampliação do alcance concreto da norma. Mas para que se chegue a esse conhecimento, há a necessidade do desenvolvimento de métodos de avaliação que sejam capazes de identificar os custos embutidos na regulação. Este é, pois, o primeiro passo, do ponto de vista lógico, para a deflagração de políticas de simplificação administrativa.

Embora as análises de custo-benefício como métodos de decisão estatal ainda encontrem-se em fase embrionária no Direito pátrio¹⁷³, há, em contrapartida, um sólido embasamento jurídico para a utilização de análises econômicas em sua função informativa.

Na Constituição Federal, por exemplo, encontram-se expressos os princípios democrático, republicano, da moralidade, da publicidade e da impessoalidade¹⁷⁴, que conduzem, de forma explícita ou implícita, à transparência e ao *accountability* do regulador. Na esfera legal, apenas para citar os exemplos mais evidentes, há as consagradas obrigações impostas ao poder público da motivação e da pertinência de seus atos com a finalidade pública¹⁷⁵. Além disso, há a Lei de Acesso à Informação, que dispõe sobre o direito ao acesso às informações dos cidadãos perante os órgãos públicos¹⁷⁶.

Se o conhecimento dos custos, como se procurou demonstrar no presente capítulo, é relevante parâmetro de verificação do atingimento de objetivos públicos e, além disso, ferramenta de controle do regulador, o uso não normativo das avaliações econômicas pode ser entendido como uma importante ligação entre as modernas teorias da qualidade da regulação e o nosso ordenamento jurídico.

¹⁷³ Sobre as limitações do programa federal PRO-REG, que tinha entre seus objetivos promover a Análise de Custo-Benefício no Brasil, apontou Camila Moreira de Castro: “*In Brazil, the role played by PRO-REG focuses mainly on capacity building courses. However, without the rules and the establishment of certain procedures to apply the new knowledge and adapt the organization, all these courses could be compromised. So far, no specific internal procedure was established, no central rule or recommendation was adopted. The agents have been qualified in performance measurement, but no specific guideline was defined. Many courses have been offered in the last years and some studies (Salgado, 2009) point that very little was done for the establishment of a central rule.*”

With only courses, members are not able to implement RIA, nor change and impose a role culture of cost-benefit analysis and performance measurement without changing the rules. Specific directives need to be done with the heads of each agency in order to establish procedures and norms that could be implemented by the agents” (CASTRO, Camila Moreira de. **Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, nº 2, mar./abr. 2014).

¹⁷⁴ Arts. 1º e 37 da Constituição Federal.

¹⁷⁵ Art. 2º, d e e, da Lei Federal nº 4.717/65.

¹⁷⁶ Lei Federal nº 12.527/2011.

E, nesse contexto, pode-se dizer que um dos eixos mais importantes para a compreensão dos movimentos atuais relacionados com a simplificação administrativa é o denominado *Standard Cost Model*. Conforme será detalhadamente exposto a seguir, este método constitui um importante instrumento de busca por custos vinculados à regulação, em torno do qual diversas propostas de reforma administrativa têm sido estruturadas pelo mundo. Ele representa um ponto nodal das ideias atualmente em ebulição em países da Europa e OCDE e, na nossa visão, merece ser estudado com mais detalhes para uma possível aplicação à realidade brasileira.

Capítulo 3 – O *Standard Cost Model*

3.1.Histórico

A deflagração da política em busca da qualidade da regulação na Holanda ocorreu ainda nos anos 1980, quando o país passava por uma grave crise econômica. O governo à época elaborava políticas de forma compartilhada com classes organizadas de trabalhadores e empresas, em um sistema rígido e dominado por seus beneficiários. A estrutura regulatória refletia essa realidade, com uma complexidade que revelava o acúmulo, ao longo do tempo, dos esforços destinados a acomodar interesses de grupos determinados, falta de transparência e lentidão na tomada de decisão, decorrente da constante busca por consenso entre os interessados¹⁷⁷.

Em meados dos anos 1990, o governo holandês foi convencido da necessidade de medir e reduzir encargos sobre os negócios. O crescimento econômico à época era lento, e as taxas de desemprego, altas. Em 1994, foi instituído o programa denominado *Marktwerking, Dereguleringen Wetgevingskwaliteit*¹⁷⁸, cujo objetivo principal era a redução dos encargos administrativos pela simplificação da regulação e a restrição de sua incidência sobre aquilo que fosse considerado estritamente necessário.

Nesse mesmo ano foi posto em prática um projeto originado do programa de pesquisa financiado pelo Ministério da Economia Holandês denominado SCALES (*Scientific Analysis of Entrepreneurship and SME*). Conhecido pela sigla MISTRAL (*Measuring Instrument Administrative Burdens*), o projeto desenvolvido por André Nijssen – consultor holandês independente em reformas regulatórias – e Nico Vellinga – pesquisador vinculado ao *International Institute for Applied System Analysis*, na Áustria – era destinado a medir os custos administrativos impostos às empresas e, anos mais tarde,

¹⁷⁷ **Better regulation in Netherlands**. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <<https://www.oecd.org/netherlands/43307757.pdf>>. Consulta em: 06/06/2016.

¹⁷⁸ Que poderia ser traduzido como “mercado, desregulamentação e qualidade das regras”.

quando formalmente adotado pelo Gabinete holandês, passou a ser chamado *Standard Cost Model*¹⁷⁹.

Em 1998, atingiu-se, a partir daquelas medições, uma meta de redução dos encargos no patamar de 10%. O Parlamento, então, aprovou uma medida amplamente apoiada para prosseguir com uma meta adicional de redução alvitrada em 15%. O Gabinete criou o *Committee for Reduction of Administrative Burdens on Enterprises*, apelidado de Comitê Slechte – em razão de seu presidente – para assessorar o acompanhamento da meta estabelecida. O comitê era formado de representantes de empresas, integrantes do governo, escritórios de contabilidade, partidos políticos, integrantes do Parlamento Europeu e especialistas em administração pública, consultoria organizacional e comunicação.

Conforme aponta o relatório veiculado pelo Banco Mundial sobre a reforma regulatória holandesa, o resultado dos trabalhos do Comitê Slechte foi publicado em 1999 e expressavam a decisão de que os esforços de redução de encargos deveriam se concentrar somente nos custos impostos às empresas. O Comitê estabeleceu uma distinção entre três tipos de custos: os custos de cumprimento da regulação pelas empresas, os custos da fiscalização da legislação pelo Estado e os custos de informação que as empresas teriam a obrigação de fornecer para tornar a aplicação da lei possível. A recomendação foi para que os esforços de redução fossem focados exclusivamente nesta terceira espécie. Foram apresentados sessenta projetos para a redução desta natureza de encargos, além da proposta de uma medição sistemática e independente¹⁸⁰.

Outro marco significativo para a Holanda ocorreu em 2001, com a criação da *Advisory Board on Administrative Burdens – ACTAL*, órgão autônomo, responsável pelo monitoramento das recomendações do Comitê.

No período que se seguiu ao ano de 2003, o modelo holandês foi consolidado e aperfeiçoado. Seus pilares podem ser definidos como a medição dos encargos sobre as empresas¹⁸¹, o estabelecimento de metas de redução, a relação com o ciclo orçamentário e

¹⁷⁹ NIJSEN, André; HUDSON, John; MÜLLER, Christoph; VAN PARIDON, Kees; THURIK, Roy. **Business and public policy. The costs and benefits of compliance**. New York: Springer Science, 2009. p. 62.

¹⁸⁰ **Review of the Dutch administrative burden reduction program**. Banco Mundial, 2007. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/02/9861620/review-dutch-administrative-burden-reduction-program>>. Consulta em: 07/04/2016.

¹⁸¹ Esta característica, é preciso destacar, foi mitigada com o passar do tempo e o país chegou inclusive a desenvolver uma versão específica do *Standard Cost Model* para medir custos impostos aos cidadãos. Trata-se do denominado *Standard Cost Model for Citizens*.

um forte suporte institucional exercido pela *ACTAL*, como órgão independente. Neste mesmo ano, foi divulgada a meta de redução dos encargos administrativos em 25%, ancorada em uma medição que mostrou a distribuição dos encargos e os relacionou com leis específicas. À época, identificaram-se dez regulamentos responsáveis por mais da metade dos encargos impostos às empresas.

Para cada ministério, foi fixada uma meta específica de redução, que variou de 10% (área da saúde) a 31% (meio ambiente). Essas foram acrescidas de uma meta de redução geral de 18%, sendo a maioria delas projetada para os anos de 2006 e 2007, já que sua implementação dependia da concretização de medidas legislativas ou de tecnologia da informação.

As metas foram acompanhadas de outras medidas, como o estabelecimento de tetos para cada um dos ministérios, determinando que a cada novo encargo criado correspondesse à remoção de outro já existente.

Essa meta de redução de 25%, quantificada em 16 bilhões de euros, é considerada um grande estímulo para a reprodução do método em outros países, conforme será exposto adiante¹⁸².

3.2. Por que o foco nos custos administrativos?

Inicialmente, cumpre observar que a opção por concentrar o SCM apenas nos custos administrativos incidentes sobre as atividades das empresas foi justificada por uma questão essencialmente prática. Para calcular os custos vinculados à regulação, as pesquisas necessitam de dados confiáveis para que os resultados obtidos de um número limitado de empresas possam ser extrapolados para toda a população sujeita à regra avaliada.

A técnica pensada para permitir que as informações de diferentes empresas pudessem ser consideradas aplicáveis a todas as outras – independentemente do tamanho

¹⁸² **Review of the Dutch administrative burden reduction program.** Banco Mundial, 2007. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/02/9861620/review-dutch-administrative-burden-reduction-program>>. Consulta em: 07/04/2016.

ou da atividade – foi a padronização. Conforme será explicado com mais detalhes nas linhas seguintes, o método é baseado nos custos das atividades realizadas por empresas de “eficiência normal”. Ou seja, os custos estimados são correspondentes às atividades realizadas por um modelo ideal (padrão) de empresa.

Esse processo de padronização é bastante facilitado pela escolha das obrigações de informação como objeto das pesquisas. Isso porque, de acordo com o criador do método, o processo de disponibilização de informações ao poder público varia pouco em função das características das diferentes empresas¹⁸³.

Além dessa questão prática, a escolha pelo foco nos custos administrativos foi orientada pela real importância das obrigações de prestar informações nas atividades econômicas desempenhadas pelas empresas.

O já referido sentido pejorativo que o termo “burocracia” ganhou no Brasil é definido em língua inglesa como “*red tape*”, conforme já assinalado, e, na literatura estrangeira, notam-se debates teóricos a respeito do exato conteúdo dessa expressão. Bozelman¹⁸⁴, após apontar inconsistência no seu uso, afirma existirem alguns elementos comuns nas definições usualmente adotadas. Segundo observa o autor, normalmente, o termo é associado à “papelada” excessiva ou desarrazoada; a um alto nível de formalismo ou de exigências; a regras, procedimentos e regulamentos desnecessários; à ineficiência; a atrasos injustificados; e aos resultados de tudo isso: frustração e irritação¹⁸⁵.

Os estudos que deram origem ao *MISTRAL* identificaram uma relação entre os custos das empresas para cumprir a legislação com a desaceleração do crescimento econômico e da geração de empregos. De acordo com esses estudos, as obrigações de prestar informações representariam um peso particularmente relevante para as pequenas e médias empresas, por incidirem de maneira regressiva, com severidade desproporcional em relação às empresas de menor porte¹⁸⁶.

¹⁸³ NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation**. In: ALEMANNI, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (coords.). *Better regulation in a risk society*. New York: Springer Business Media, 2013.

¹⁸⁴ Pesquisador norte-americano especializado em políticas públicas e Administração Pública, à época vinculado à Universidade de Siracusa, Estado de Nova Iorque.

¹⁸⁵ BOZEMAN, Barry. **A theory of government “red tape”**. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford University, v. 3, n° 3, p. 273-303, jul. 1993. .

¹⁸⁶ NIJSEN, André; VELLINGA, Nico. **MISTRAL. A model to measure the administrative burden of business**. Scientific Analysis of Entrepreneurship and SMEs. Research Report 0110. 2002.

Além disso, os encargos administrativos foram apontados como custos ocultos, por não serem formalmente contabilizados pelas empresas e desconsiderados nas contas públicas. Essas circunstâncias acarretariam, de acordo com o entendimento então esposado, desinformação dos responsáveis pela elaboração de novas propostas de regulação.

Estimou-se que cerca de 60% dos custos administrativos seriam destinados à própria atividade desempenhada pela empresa, ao passo que os demais 40% decorreriam de obrigações impostas pela legislação. Da parcela de custos decorrentes de obrigação legal, os estudos indicam que 40% seriam gastos pelas empresas a despeito da existência de obrigação legal. Portanto, 60% dos custos existiriam apenas porque a legislação determina.

Essas circunstâncias revelaram a importância da medição dos custos atrelados aos encargos administrativos e serviram de fundamento para a elaboração de um método focado nessa espécie de obrigações impostas às empresas.

3.3. Funcionamento do SCM

Em pouco tempo desde a sua criação, o SCM transformou-se de uma hermética fórmula de cálculo matemático em um método simples e acessível a todos. Com sua expansão pela Europa, a metodologia chegou a ser considerada a mais amplamente adotada para a medição dos custos administrativos¹⁸⁷. Entre outros fatores, o que parece ter mais contribuído para essa evolução foi a elaboração do denominado “*International Standard*

¹⁸⁷ Sobre este ponto, destaca Jacopo Torriti: “*The SCM was initially developed in the Netherlands and has been subsequently applied extensively in most EU countries. The international SCM framework is set out in the Administrative Burden declaration and the International SCM Manual (IWGAD, 2004). It is to date the most widely applied methodology for measuring administrative costs (OECD, 2004)*” (**Standard Cost Model: three different paths and their common problems**. Journal of Contemporary European Research. London School of Economics and Political Science, v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012..

Cost Model Manual”, que tinha por finalidade promover a divulgação do método entre países possivelmente interessados em adotá-lo¹⁸⁸.

Este manual, contudo, conforme apontado anos mais tarde por André Nijsen, continha alguns erros de interpretação capazes de ensejar equívocos na aplicação prática das pesquisas¹⁸⁹. Por esse motivo, a descrição a ser apresentada neste item terá como base, além do referido manual, a metodologia original do *MISTRAL*¹⁹⁰ e as recentes observações de seu idealizador, feitas já com amparo em uma vasta experiência de aplicação do método.

O primeiro passo na aplicação do *Standard Cost Model* é a verificação da existência de uma imposição governamental oriunda da regulação que implique a obrigação da empresa de prestar informações ao órgão público. A exigência pode inclusive ter sido voluntariamente aceita pela destinatária (como na atividade administrativa de fomento), desde que ela decorra do Estado. O formato original, desenhado para a Holanda, restringe o conceito de regulação às exigências previstas em lei. Essa circunstância não impede a utilização de um conceito mais amplo que abranja também a regulação oriunda de outras fontes normativas.

Embora as propostas de simplificação existentes voltem-se tanto aos cidadãos quanto às empresas, o foco do SCM (na sua modelagem original) é concentrado estritamente nos negócios por estas desempenhadas. Quanto ao que se deve considerar negócios, há dois enfoques possíveis. O primeiro deles, mais ampliativo, abrange todos os setores da economia, com exceção das atividades públicas prestadas pela Administração. O critério para esta distinção é se a entidade cobre integralmente seus custos ou não. Se ela cobre, insere-se no conceito de negócios.

O segundo enfoque – mais restritivo – define negócios como as atividades voltadas para o lucro dos proprietários, que não sejam detidas total ou parcialmente pelo poder público. Por esse enfoque, deixam de ser destinatárias do SCM as associações sem fins lucrativos e as entidades estatais.

¹⁸⁸ **International Standard Cost Manual. Measuring and reducing administrative burdens for business.** OCDE, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>>. Consulta em: 13/04/2016.

¹⁸⁹ NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation.** In ALEMANNINO, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (coords.). *Better regulation in a risk society.* New York: Springer Business Media, 2013.

¹⁹⁰ Nijsen, André; Vellinga, Nico. **MISTRAL. A model to measure the administrative burden of business.** Scientific Analysis of Entrepreneurship and SMEs. Research Report 0110, 2002.

Embora possível a adoção de qualquer um desses enfoques, é importante que a opção seja claramente identificada. Além de objetividade para a pesquisa, a definição dos destinatários é importante para análises cruzadas entre países.

A definição da população afetada pela regulação é feita com base na identificação das empresas vinculadas a cada obrigação de informação. Como esclarece Nijssen, se a lei especifica três obrigações de informação de acordo com três categorias de faturamento, isso leva a três categorias de “empresas típicas”. Não há necessidade de subdivisão dessas categorias de acordo com a atividade ou o tamanho da empresa se esses critérios não tiverem reflexo na especificação legal¹⁹¹.

Quanto aos custos em si, o método parte da distinção entre custos financeiros e custos de conformidade (ou *compliance*). Custos financeiros seriam aqueles resultantes de obrigações diretas de transferir dinheiro ao governo, como taxas, multas e impostos. Os custos de conformidade, por seu turno, seriam os gastos que as empresas têm para cumprir a regulação e dividem-se em custos substantivos e administrativos.

Os primeiros são aqueles destinados a cumprir o conteúdo das obrigações previstas na regulação, identificados como um processo de produção ou um produto. Os exemplos citados são a aquisição de filtros por exigência da lei ambiental ou a demonstração de conhecimentos específicos para a obtenção de um diploma.

Custos administrativos são aqueles relacionados com o cumprimento de obrigações de prestação de informação previstas na legislação. Contabilizam-se apenas os custos objetivos e efetivamente mensuráveis. Isso significa que os custos entendidos pelos representantes das empresas, subjetivamente, como encargo (os denominados custos da irritação), não devem ser considerados. Não são considerados, tampouco, os benefícios decorrentes da regulação e as perdas de volume de negócios.

Mesmo que a empresa utilize a informação para mais de uma finalidade, além do cumprimento da obrigação prevista na regulação – por exemplo, a alimentação de um banco de dados próprio –, o custo será computado como administrativo. Caso a mesma informação seja utilizada para cumprimento de obrigações sobrepostas, vinculadas a mais de uma esfera de poder, os encargos serão atribuídos 50% para cada órgão regulador.

¹⁹¹ NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation**. In: ALEMANNINO, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (coords.). *Better regulation in a risk society*. New York: Springer Business Media, 2013.

O método é desenhado para se adaptar, tanto quanto possível, à estrutura regulatória avaliada. A medição é iniciada por um mapeamento cuidadoso da regulação, com o objetivo de identificar obrigações de prestar informações. Essas obrigações são desdobradas e isoladas em trechos correspondentes a cada um dos pedaços de informação (como nome, endereço, valor pago etc.). Cada um desses trechos de informação vai integrar a variável “Q” da equação.

O “Q” significa a quantidade de vezes que a mensagem é entregue por ano. Para se chegar ao número, parte-se da investigação de quantas empresas estão sujeitas ao regramento avaliado, que pode ser feita a partir do conteúdo da própria legislação, com base na consulta a bancos de dados públicos ou por meio de uma pesquisa. A partir dessa constatação, apura-se a frequência com que as destinatárias da norma enviam a mensagem.

Não obstante conste do *International Standard Cost Model Manual* que o método deva considerar a presunção de que a empresa entrevistada cumpre 100% das obrigações de informação, André Nijsen esclarece que o parâmetro “Q” deve ser, em regra, baseado em informações contidas nas estatísticas e registros oficiais¹⁹². A regra, desse modo, é que ele exprima o cumprimento real da norma pelas empresas, devendo o critério da suposição da total aderência à norma ser utilizado apenas nos casos em que não existam dados de qualidade a esse respeito¹⁹³.

Para serem capazes de entregar ou de preparar essas mensagens, as empresas têm de realizar certas atividades administrativas. Cada atividade leva certo tempo para ser realizada e, por isso, carrega um custo para as companhias, considerando que elas têm de pagar os salários dos empregados.

A etapa seguinte do método, assim, é a elaboração de uma planta de atividades apta a descrever todas as atividades administrativas desempenhadas pelas empresas para cumprir cada uma das obrigações de informação previstas na regulação avaliada (por exemplo, adquirir conhecimento acerca da obrigação de prestar informação, obter a

¹⁹² NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation**. In: ALEMANNI, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (coords.). *Better regulation in a risk society*. New York: Springer Business Media, 2013.

¹⁹³ Apenas para ilustrar essa divergência, observa-se que, seguindo a orientação contida no manual internacional, Dinamarca, Noruega, Suécia e Reino Unido basearam suas pesquisas no critério da total aderência à norma, ao passo que a Holanda fez pesquisas baseadas no real cumprimento da norma. **Measuring administrative costs: UK Standard Cost Model manual**, 2005. Disponível em: <<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>>. Consulta em: 07/06/2016.

informação necessária para cumprir a obrigação, buscar orientação, fazer cálculos, digitar as informações e enviá-las ao órgão governamental). Com base nesse esquema, será possível calcular o custo dessas atividades, definido no método como a variável “P”.

O “P” é calculado com base em dois componentes: tarifa e tempo. Há dois tipos de tarifas: a interna e a externa. A interna é a taxa de pagamento, por hora, da pessoa que lida com a obrigação de informação. A tarifa externa é a taxa de pagamento, por hora, da pessoa externa à empresa que lida com a obrigação de informação – por exemplo, escritório de contabilidade terceirizado.

A tarifa interna é composta dos seguintes elementos: salário bruto (a estatística é baseada no salário do funcionário principal que realiza a atividade administrativa), encargos trabalhistas (custos de férias, seguros, décimo terceiro etc.), custo material e despesas gerais (todo o material adquirido para satisfazer a obrigação administrativa, por exemplo, acomodação, material para sistema de registro, materiais de escritório, depreciação do equipamento, dependências para departamentos auxiliares etc.).

Embora sejam pouco significativos, o custo material e as despesas gerais variam muito de acordo com a organização de cada empresa e, por isso, são difíceis de calcular. De acordo com o *International Standard Cost Model Manual*, portanto, quando relevantes, esses custos devem ser estimados usando-se um percentual fixo do salário bruto do pessoal vinculado à atividade administrativa.

Tarifa externa é composta de custos de terceirização: contadores, assessoria jurídica, escritórios etc. Esses custos são normalmente extraídos do valor de mercado, utilizando-se os valores reais, deduzidos de taxas e contribuições sociais.

Uma presunção básica para a aplicação do método é a padronização das atividades realizadas de acordo com a organização de uma empresa de eficiência considerada normal. Para tanto, são omitidas da pesquisa as informações prestadas por empresas que se afastem (para mais ou para menos) da média encontrada no mesmo setor. A justificativa para essa opção reside no fato de as empresas terem liberdade para estipular a sua própria organização interna. Ou seja, diferentes empresas podem ser mais ou menos eficientes no cumprimento de determinada exigência regulatória. A escolha pelo estabelecimento de uma “eficiência normal” – ou um modo padronizado de cumprimento

da regulação –, desse modo, constitui um mecanismo idealizado para controlar o amplo raio de variações das maneiras de cumprir as exigências regulatórias.

Na proposta contida no *International Standard Cost Model Manual*, os gastos efetuados para que a empresa mantenha-se atualizada em relação a alterações frequentes da legislação devem ser considerados em um relatório específico da pesquisa. Para essa finalidade, considera-se frequente a alteração que incida ao menos uma vez ao ano, não podendo ser considerados eventuais gastos para o conhecimento da legislação já existente.

Não são computados como custos, ainda, os prejuízos especulativos, como a perda de chances de negócios, ainda que supostamente relacionada com o tempo gasto para cumprir a regulação. Busca-se com isso o máximo de objetividade e isenção nas pesquisas.

A ideia principal do SCM é isolar cada uma das obrigações de informação contidas em uma determinada lei, para viabilizar uma análise detalhada de cada aspecto da lei e de como os encargos são distribuídos por sua estrutura. Embora o *International Standard Cost Model Manual* aponte como mais recomendável uma análise profunda e abrangente de toda a regulação existente, há meios de se fazer medições mais rápidas e menos custosas, por meio de pesquisas de diferentes graus de profundidade ou da medição parcial da regulação.

Considerado um instrumento pragmático e de fácil compreensão por governantes e servidores públicos, o SCM destina-se a permitir a identificação dos custos administrativos desnecessários, com o propósito de viabilizar medidas voltadas para a melhoria da qualidade da regulação, sem ameaçar os benefícios sociais buscados com a norma¹⁹⁴. O foco na mera identificação dos custos desnecessários e a preservação dos objetivos sociais da regulação, aliás, representam mecanismos destinados a garantir neutralidade política ao método, também apontada como fatores determinantes da rápida difusão do método por diversos países, conforme será exposto a seguir.

3.4. A versão da Comissão Europeia do SCM

¹⁹⁴ NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation**. In: ALEMANNINO, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (cords.). *Better regulation in a risk society*. New York: Springer Business Media, 2013.

Em 2006, a Comissão Europeia editou um programa de ação destinado a reduzir os encargos administrativos da regulação então existente na União Europeia. No ano seguinte, o órgão lançou a proposta de redução desses encargos em 25% até o ano de 2012 nos países-membros.

Para essa finalidade, foi sugerida a adoção de uma versão específica do SCM, com o objetivo de estabelecer uma metodologia uniforme de comparação entre os países-membros. Trata-se do chamado “*Net Administrative Cost Model*”, que tem como principal característica um rebuscamento da avaliação da legislação consistente na comparação dos custos atrelados à nova lei em relação aos custos da lei revogada. Em breve síntese, o método calcula o custo estimado para a legislação nova e dele subtrai o custo vinculado à legislação revogada. A ideia é buscar uma metodologia mais exata na medição dos custos, notadamente nas avaliações *ex ante*, ou seja, antes da regulação ser editada¹⁹⁵.

A proposta sugerida pela CE é muito similar ao *Standard Cost Model* original, porque adota a mesma equação, os mesmos parâmetros de custo, a mesma fórmula e o mesmo critério de comparação, consubstanciado na empresa medianamente eficiente.

O método da CE, contudo, tem uma incidência mais ampla que o modelo original holandês, porque se destina a medir não apenas os custos administrativos impostos às empresas, mas também os encargos incidentes sobre o terceiro setor, aos cidadãos e às próprias autoridades públicas em sua atividade de fiscalizar o cumprimento das normas.

O modelo não se limita a medir obrigações de prestar informações ao poder público, mas também se volta para as obrigações previstas na regulação de prestar informações a particulares, por exemplo, o dever das empresas de informar os consumidores sobre os riscos do produto. Além disso, ele trabalha a partir de limites, deixando de fora das pesquisas regulamentos que demandem tempo insignificante para cumprimento.

A sugestão da CE foi adotada por diversos países da Europa, entre os quais se destacam a Alemanha e a Itália, que, conforme será apresentado mais adiante, aderiram à proposta de medir os custos líquidos.

¹⁹⁵ **EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, operational manual.** União Europeia, 2006. Disponível em: <<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/European-Commission-Admin-Burdens-Cost-Model-Manual-2006.pdf>>. Acesso em: 20/05/2016.

3.5. A versão estendida do SCM proposta pelos seus idealizadores

Em um artigo escrito em 2009, os idealizadores do método propuseram a sua extensão para a medição de outros custos além dos administrativos, com o objetivo de lhe conferir uma perspectiva social mais evidente.

O raciocínio, em certa medida, é um resgate do contraste entre as políticas de desregulamentação e a denominada *better regulation*, no sentido de que a simples redução do encargo administrativo (pela instituição de uma regulação menos restritiva ou pela simples desregulamentação) pode não implicar, necessariamente, um ganho social.

O exemplo citado é a crise do sistema financeiro ocorrida entre 2007 e 2008, e a proposta dos autores é que qualquer política de redução de encargos administrativos seja condicionada à salvaguarda dos objetivos públicos buscados com a regulação. Para tanto, sugerem o recurso à perspectiva dos custos da transação, oriunda da economia.

Partindo do pressuposto de que os custos das transações influenciam a alocação de recursos econômicos na medida em que reduzem os lucros das partes, os autores fazem uma ligação dessa teoria econômica com os custos impostos pelo Estado por meio da regulação. Há, segundo apontam, os custos diretos e os indiretos. Os custos diretos seriam aqueles facilmente identificáveis, como os custos financeiros. Os indiretos seriam os custos administrativos decorrentes das obrigações de entregar informações e os custos (ou benefícios) substantivos decorrentes da regulação.

Considerando que nem os custos diretos nem os custos substantivos são medidos pela versão original do SCM, os autores apresentam uma nova versão do método, denominada *Scanning Instrument Other Compliance Costs*¹⁹⁶ – *SIROCCO*.

Os primeiros custos focados nesta versão do método são aqueles que recaem sobre o próprio governo. São todos aqueles custos despendidos pelo Estado com a modelagem das medidas regulatórias, com a implementação e com a fiscalização dessas medidas.

¹⁹⁶ Que, em uma tradução livre, equivaleria a algo como “Instrumento de Procura por Outros Custos de Conformidade”.

A segunda espécie de custos considerada é relacionada com os custos de conformidade suportados por cidadão e empresas. São os custos financeiros, como taxas, tarifas e impostos e todos os demais custos relacionados com o cumprimento de exigências regulatórias, incluindo os custos substantivos e os denominados custos administrativos, estes mirados na versão original do SCM.

O terceiro tipo de custos seriam os denominados “custos sociais da perda residual”, definidos pelos autores como aqueles relacionados com os desvios nas condutas dos particulares em relação ao comportamento esperado com a regulação. Estes custos podem apenas ser calculados quando os objetivos almejados com a regulação são quantificados. Eles, então, são calculados de acordo com a diferença entre o resultado almejado e o resultado alcançado com a aplicação da regra.

Os custos da transação associados à regulação, assim, seriam a soma líquida dessas três categorias. Com a expressão soma líquida, pretendem os autores fazer menção à necessidade da elaboração de uma equação da qual resulte um encontro entre os custos despendidos pelos agentes. A ideia fica mais clara nos exemplos citados no texto:

A expressão soma líquida indica que, por exemplo, subsídios concedidos pelo governo para agentes privados são computados como custos para o governo, mas desse custo devem ser subtraídos os custos incorridos pelos particulares para obter o subsídio e para demonstrar ao governo que os recursos foram bem utilizados. O oposto acontece quando a regulação estatal mira na internalização de uma externalidade negativa e multas são impostas pela infração, por exemplo, de restrições regulatórias à poluição ou à segurança. Neste caso, as multas são parte dos custos da transação para os agentes privados, mas estes custos devem ser subtraídos dos custos em que o governo incorre para monitorar a regulação e a implementar de forma efetiva¹⁹⁷.

A versão estendida do SCM, como sustentam os autores, pode ser utilizada para a medição dos custos nas análises de custo-benefício inerentes às avaliações de impacto regulatório.

¹⁹⁷ DEN BUTTER, Frank A. G.; DE GRAAF, Marc; NIJSEN, André. **The transaction cost perspective on costs and benefits of Government Regulation: extending the Standard Cost Model**. Tinbergen Institute Discussion Paper. 2009, 013-3. Faculty of Economics & Business Administration, VU University Amsterdam. p. 16.

O ensaio, apesar de reconhecer a necessidade de uma série de adaptações metodológicas à versão original do *Standard Cost Model*, não chega a esboçar o funcionamento dessa versão estendida do método. Ainda assim, as considerações trazidas representam o reconhecimento de que o modelo não serve apenas para viabilizar políticas de desregulamentação, mas também como uma importante ferramenta de avaliação de impacto regulatório a serviço da qualidade da regulação. Ou seja, a extensão debatida parte do pressuposto de que a regulação tende a garantir direitos sociais e, nesse contexto, destina-se a destacar a função do método na busca por uma regulação considerada ótima.

3.6. Difusão do método

O ponto de partida da difusão do SCM pelo mundo foi a medição levada a efeito pela Holanda, no ano de 2003, acompanhada do estabelecimento de uma meta de redução de 25% dos custos administrativos. A partir de então, o método começou a se espalhar pela Europa, até alcançar praticamente todos os países do continente¹⁹⁸. Fora da Europa, a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia e alguns países em desenvolvimento, como África do Sul, Quênia, Zâmbia, Vietnã e Madagascar envolveram-se em medições orientadas pelo SCM¹⁹⁹.

Kai Wegrich, cientista político e professor de Administração Pública na Hertie School of Governance, em Berlim, olhando para a expansão no continente europeu, sugere a ocorrência de três grandes ondas de difusão do método²⁰⁰, caracterizadas pela adoção do SCM (em algum grau) por um número crescente de países. Os primeiros adeptos foram

¹⁹⁸ Sobre a expansão no continente europeu, aponta Patricia Pessoa Valente: “a Holanda registrou um histórico bem-sucedido de utilização do Modelo de Custo-Padrão (conhecido em seu nome em inglês *Standard Cost Model*), análise voltada a inibir e a avaliar os custos e as barreiras que medidas regulatórias podem impor às atividades de empresas privadas. Essa análise tem sido associada ao uso da AIR e tem dado a tônica das reformas regulatórias nesse país, que progressivamente influencia a Inglaterra, a Suécia e até a União Europeia” (VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa. **Avaliação de Impacto Regulatório. Uma ferramenta à disposição do Estado**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. p. 25).

¹⁹⁹ **Measuring red tape in developing countries**. Use and adaptation of the Standard Cost Model Investment Climate Department of the World Bank Group, maio 2010. Disponível em: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/World_Bank_SCM_Factsheet.pdf>. Consulta em: 06/06/2016.

²⁰⁰ WEGRICH, Kai. **The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion**. Londres: Centre of Analysis of risk and regulation. Discussion Paper nº 52, mar. 2009.

Dinamarca e Suécia, que iniciaram ensaios de medição dos custos administrativos no ano de 2004. Em 2005, foram iniciadas pesquisas na República Checa, no Reino Unido e na Estônia.

A segunda onda é marcada pelo ingresso entre os adeptos de países da Europa Ocidental, como Itália, Alemanha e Áustria. Polônia e Noruega, de acordo com o referido autor, também podem ser considerados integrantes dessa fase. A terceira onda teria sido iniciada a partir do final do ano de 2006 e marcada pela adoção do método por países menores da Europa, como Romênia²⁰¹ e Croácia²⁰².

O padrão dessa difusão é revelado pela reprodução, nesses diversos países, de dois elementos centrais do SCM: a realização de uma medição inicial e o estabelecimento de metas de redução dos encargos. O formato das pesquisas desenvolvidas, contudo, varia bastante entre os adeptos, sendo possível notar países que adotaram o método de forma irrestrita, por meio de uma pesquisa profunda em todos os setores, países que optaram por realizar pesquisas profundas em setores específicos, e países que fizeram pesquisas parciais em setores determinados.

A pluralidade de países que vêm utilizando-se do método e a diversidade de matizes a ele aplicados revelam uma experiência verdadeiramente rica. Com os olhos voltados para essa realidade e vislumbrando a possibilidade de sua aplicação também no Brasil, o presente trabalho passará a expor, com base na literatura existente, algumas experiências de aplicação do SCM.

3.6.1. SCM no Reino Unido

Como na Holanda, os custos atrelados ao cumprimento da regulação vinham sendo objeto de preocupação no Reino Unido dos anos 1980. A redução dos encargos

²⁰¹ Um panorama das medidas tomadas pela Romênia para promover medições orientadas pelo SCM pode ser encontrada no trabalho **Marketing of local public services under the reduction of administrative expenditures**. (MATEI, Ani; MATEI, Lucica; DINU, Teodora. National School of Political Studies and Public Administration. Bucharest. Theoretical and Applied Economics nº 3, 2009).

²⁰² Em janeiro de 2015, a Croácia noticiou o lançamento de um projeto piloto de implementação do MCP. **Start a pilot project for implementation of Standard Cost Model (SCM)**. Disponível em: <http://www.aik-invest.hr/en/start-pilot-project-implementation-standard-cost-model-scm/>. Consulta em: 06/06/2016.

administrativos representou apenas um tema a mais no amplo leque de políticas de cunho liberal que vinham sendo debatidas no país desde os governos Margaret Thatcher.

Em 1986, foram editadas pelo governo guias de procedimentos orientando os órgãos a especificar os fundamentos e os objetivos das normas em fase de elaboração, indicar impactos positivos e negativos sobre os negócios, as alternativas regulatórias e os custos atrelados ao seu cumprimento.

Nos final dos anos 1990, o governo passou a estimular práticas relacionadas à qualidade da regulação. Criou-se a denominada “*Better Regulation Task Force*”, com a atribuição de conduzir essas medidas, com o foco, principalmente, nas pequenas empresas.

Partindo do pressuposto de que as normas deveriam ser efetivamente necessárias, justas, eficientes, econômicas e confiáveis, a força-tarefa traçou, em 1997, os cinco princípios fundamentais da política da qualidade da regulação para encontrar esses parâmetros. Assim, qualquer política e sua respectiva fiscalização deveriam ser orientados por: proporcionalidade, *accountability*”, consistência, transparência e foco²⁰³.

O governo Blair procurou dar um novo enfoque às políticas de desregulamentação existentes desde meados dos anos 1980, conferindo especial destaque à política da qualidade da regulação. Com esse intuito, ampliou as medidas de avaliação do custo e benefício e dos efeitos indesejados da regulação. Em relatório publicado no ano de 2005, a referida força-tarefa recomendou que o governo medisse e reduzisse os encargos administrativos da regulação. Nesse mesmo relatório, foi recomendada a adoção do SCM, sob a justificativa de que a medida traria um retorno de investimento estimado 16 bilhões de libras.

Em seguida, a partir do momento em que o SCM ganhou destaque como um método eficaz para a redução dos encargos regulatórios, o governo o adotou de forma integral e logo foi iniciada uma medição acompanhada do estabelecimento de uma meta de redução fixada em 25%²⁰⁴.

²⁰³ **Principles of good regulation. Better regulation task force.** 2003. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/uploads/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>>. Consulta em: 07/06/2016.

²⁰⁴ WEGRICH, Kai. **The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion.** Londres: Centre of Analysis of risk and regulation. Discussion Paper nº 52, mar. 2009.

O país ganhara a fama de líder em matéria de qualidade da regulação a partir de uma avaliação promovida pela OCDE em 2002²⁰⁵. Em 2004, também fora eleito como o ambiente mais amigável ao empreendedorismo do mundo, sob os aspectos da legislação, da taxação e da regulação. No campo político, desse modo, supõe-se que a decisão de adotar o SCM foi movida, fundamentalmente, para resguardar essa reputação do Reino Unido de líder na agenda em questão²⁰⁶.

O plano de implantação do SCM no Reino Unido previu a obtenção de informações a respeito de encargos administrativos relacionados a dezessete órgãos. O projeto foi bastante abrangente, porque cobriu toda a regulação que impunha aos negócios obrigações de informação. A pesquisa abrangeu 8.500 entrevistas com empresas e estimou um custo total vinculado à regulação de 14 bilhões de libras por ano.

Com base nos resultados, cada um dos órgãos envolvidos publicou planos individuais de simplificação. Ao total, foram lançadas 500 iniciativas, com as quais se estimou possível uma economia de 2 bilhões de libras.

3.6.2. SCM na Itália

A Itália é considerada um país de alta complexidade regulatória, que impõe elevado custo aos particulares. O relatório divulgado em 2007 pela OCDE apontou o sistema regulatório do país como responsável pela imposição de encargos administrativos desproporcionais sobre o setor privado. Problemas estruturais da burocracia italiana seriam a causa, segundo o órgão, de uma desaceleração da economia, que é movida, principalmente, por pequenas e médias empresas²⁰⁷.

²⁰⁵ **United Kingdom: Challenges at the cutting edge.** OCDE Reviews of regulatory reform. Paris: OCDE, 2002.

²⁰⁶ TORRITI, Jacopo. **Standard Cost Model: three different paths and their common problems.** Journal of Contemporary European Research, v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012. London School of Economics and Political Science.

²⁰⁷ **Economic survey of Italy,** 2007. Paris: OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/italy/38702349.pdf>>. Consulta em: 07/06/2016.

Partindo do pressuposto de que os encargos administrativos penalizam particularmente as empresas dotadas de menor capacidade para cumprir as exigências impostas às suas atividades, a versão italiana do SCM foi restrita às pequenas e médias empresas.

Em 2006, após uma medição-piloto iniciada no ano anterior pelo governo em áreas restritas, a confederação das indústrias da Itália propôs uma ação conjunta para reduzir os custos administrativos de leis a serem editadas. Após ser apoiada por diversos ministros, a medida resultou em um plano de ação editado em 2007, pautado pelas instruções da Comissão Europeia e voltado para o objetivo de medir e reduzir encargos administrativos²⁰⁸.

A política italiana apresenta algumas nuances, porque não se limita às obrigações de prestar informações e alcança outros custos administrativos, como aqueles relacionados aos sistemas de controle interno das empresas e o desperdício de recursos humanos. O foco é voltado para os chamados “*net costs*”, entendido como o custo líquido resultante da comparação entre os custos de uma nova legislação e os custos da legislação por esta revogada.

Em vez de adotar uma metodologia horizontalizada e abrangente, a Itália optou por fazer pesquisas verticalizadas em setores legislativos específicos. A medição conduzida no ano de 2008, por exemplo, focou as áreas da legislação ambiental, da prevenção de incêndios, do patrimônio paisagístico e cultural, da segurança do trabalho e da seguridade social.

Outra característica do modelo italiano foi a não inclusão dos atos normativos vinculados a administrações locais nas medições. Como observa a doutrina, ao contrário da Holanda e de outros países europeus que estipularam metas de redução de encargos, inclusive em relação aos municípios, a Itália optou por não incluir em suas pesquisas os atos municipais. A esse respeito, observam Ernani Francesco Cerasaro, Giulia Pagnozzi, Luca Amedeo Savoia e Domenico Torre:

In 2004, Italy joined the Steering Group of the Network, while in 2008, it started the first regional testing, the so-called Measurement of Administrative Expenses (MOA) involving Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria

²⁰⁸ TORRITI, Jacopo. **Standard Cost Model: three different paths and their common problems**. Journal of Contemporary European Research, v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012. London School of Economics and Political Science.

and Tuscany 4. However, a comprehensive monitoring of the phenomenon has not yet been established in Italy, since a measurement of the baseline at the municipal level has not been carried out, unlike in other countries, the Netherlands in the first place. In the Netherlands, the local authorities have their own measurement program that takes place in a coordinated manner with its national government: the Dutch municipalities have signed an agreement to monitor the achievement of the objective of reducing costs by 25% at the municipal level²⁰⁹.

As pesquisas estimaram encargos de 14 bilhões de euros sobre as pequenas e médias empresas nessas áreas. A meta de redução subsequente à medição foi fixada em 25% para o ano de 2012, o que representaria uma economia de 3,5 bilhões de euros.

O modelo adotado pela Itália, apesar de menos ambicioso – porque restrito a áreas e destinatários específicos –, foi considerado promissor por ser mais capaz de concentrar os esforços de redução dos encargos nas áreas efetivamente necessárias. Como observa Jacopo Torriti, “com menos pressa e mais atenção, espera-se que o programa seja mais eficaz que os de outros países”²¹⁰.

3.6.3. SCM na Alemanha

Em janeiro de 2010, o Governo Federal da Alemanha decidiu aprofundar seu programa já existente de redução da “burocracia” por meio da expansão de suas medições para todo e qualquer custo imposto pela legislação aos cidadãos, empresas e autoridades públicas. Desde a implementação do denominado “*Programme for Bureaucracy Reduction and Better Regulation*”, os ministérios, orientados pelo *Standard Cost Model*, vinham vasculhando novas propostas legislativas à procura de obrigações de prestar informações.

Com a evolução das medições e o atingimento de metas a partir destas estabelecidas, percebeu-se que estavam sendo ignorando outros custos suportados por particulares para cumprir a regulação, os denominados “*compliance costs*”. A proposta

²⁰⁹ CERASARO, Ernani Francesco; PAGNOZZI, Giulia; SAVOIA, Luca Amedeo; TORRE, Domenico. **Corruption and simplification**. Sapienza Legal Papers, nº 5, 2012/2013.

²¹⁰ TORRITI, Jacopo. **Standard Cost Model: three different paths and their common problems**. Journal of Contemporary European Research, v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012. London School of Economics and Political Science.

adotada diante desse quadro foi ampliar as medições para todo e qualquer custo assumido pelo particular para cumprir a regulação.

O país superou, portanto, a clássica distinção feita pela versão original do SCM entre os custos decorrentes de obrigações de informação e os custos decorrentes de outras obrigações. A opção não corresponde ao abandono pelo país do método, mas, sim, uma adaptação para aplicá-lo a uma base de dados mais ampla.

O sucesso das medidas de redução de encargos na Alemanha é atribuído à associação do SCM com a atuação de um órgão de controle específico. Trata-se do “*National Regulatory Control Council*”, um órgão independente destinado à análise de projetos de alterações legislativas.

A Alemanha também se utiliza do método (*net costs*) sugerido pela Comissão Europeia, por considerar, ao medir a redução dos encargos, os custos surgidos no período pesquisado.

Estimativa publicada em 2010 revelava a expectativa de uma redução real de 22,6% dos encargos administrativos, em comparação com a medição feita no ano de 2006. A economia esperada com essa redução foi estimada em 49,98 bilhões de euros²¹¹. Desde 2012, a evolução dos custos administrativos na Alemanha é monitorada permanentemente pelo índice de burocracia, disponível na página eletrônica do governo²¹².

3.6.4. Outras experiências

Conforme relatado, há ainda diversas outras experiências interessantes de aplicação e adaptação do método a realidades específicas. O Estado australiano Victória, por exemplo, adotou o *Standard Cost Model* em 2009 para medir os custos regulatórios associados às leis locais e estaduais. Já no ano seguinte, o Governo estadual aperfeiçoou o SCM para alcançar uma versão expandida e mais refinada. Denominada “*Victorian*

²¹¹ **2010 Federal Government Report on the Use of the Standard Cost Model and Progress in Bureaucracy Reduction.** Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anlagen_en/2013-07-29-jb-2010_en.pdf?__blob=publicationFile&v=4>. Consulta em: 07/06/2016.

²¹² Disponível em: <<https://www.destatis.de/DE/Buerokratiekosten>>. Consulta em: 01/09/2017.

Regulatory Change Measurement” (RCM), a versão alvitrada mantém as características centrais do SCM, mas traz alguns ajustes que permitem a medição de uma quantidade maior de encargos (incluindo, por exemplo, aqueles decorrentes da demora), sem que o custo final da pesquisa seja aumentado.

Essas adaptações, de acordo com a opinião de autores australianos, tornaram o método adotado no referido estado superior à metodologia tradicional do SCM internacionalmente aceita²¹³.

Mais recentemente, conforme já adiantado, tem sido notada a expansão da utilização do método por países da África e da Ásia. Em relatório publicado pelo Banco Mundial, são relatadas experiências de aplicação do SCM por países em desenvolvimento como Quênia, Zâmbia, Vietnã, Burkina Fasso e Madagascar²¹⁴.

3.7. Críticas ao SCM

O método enfrenta diversas críticas que têm sido apontadas pela literatura. No estudo denominado *“Better regulation: a critical assessment”*²¹⁵, afirma-se que a Comissão Europeia, ao sugerir em 2007 uma meta de redução em 25% dos encargos administrativos atrelados à legislação na União Europeia, teria optado por estabelecer um objetivo pouco factível antes mesmo de iniciar as medições ou de investigar se os custos combatidos seriam ou não justificados diante dos fins buscados com as normas.

Os autores do texto citado destacam a circunstância de o *Standard Cost Model* nunca ter sido submetido a uma avaliação científica independente. A Comissão Europeia, ao iniciar as pesquisas a respeito dos encargos administrativos na União Europeia, teria ignorado alertas de especialistas a respeito da complexidade da proposta e os trabalhos, supostamente conduzidos com pouca transparência, teriam sido marcados por problemas e

²¹³ HEIDT, Tania Von Der; WANG, Jian; CHARLES, Michael B. **A method for measuring excessive environmental regulatory burden in the Australian rail industry**. Competition and regulation in network industries, v. 11 n° 4, p. 371, 2010.

²¹⁴ **Measuring red tape in developing countries. Use and adaption of the Standard Cost Model**. 2010. Banco Mundial. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/2010/01/13296816/measuring-red-tape-developing-countries-use-adaptation-standard-cost-model>>. Consulta em: 07/06/2016.

²¹⁵ VOGEL, Laurent; ABEELE, Eric Van Den. **Better regulation: a critical assessment**. European Trade Union Institute. Report 113, 2010.

retificações. Segundo sustentado no artigo, as medições dos custos relacionados com saúde e segurança do trabalho teriam pulado de 2,9 bilhões para cerca de 4,2 bilhões e acabaram sendo divulgados, na Comunicação da Comissão Europeia de 22 de outubro de 2009, como o montante de 3,8 bilhões, sem que qualquer explicação fosse dada.

Com bases nesses elementos, os autores do trabalho descrevem o SCM como uma forma “evidentemente rudimentar de avaliação, que desconsidera todos os benefícios da regulação e a socialização dos custos”. De acordo com a opinião expressada, o método não passaria de uma pesquisa de opinião com alguma sofisticação. A literatura, segundo alerta o texto, é escassa. O método, segundo afirmado, foi comentado apenas por um punhado de cientistas políticos e, supostamente, nunca submetido ao crivo de economistas e estatísticos.

Na opinião externada, como o método foi adotado por quase todos os países da União Europeia e conduzido por um número pequeno de consultorias, haveria ausência de avaliação independente da sua eficácia. A maioria da literatura, segundo apontam os autores, seria oriunda das próprias consultorias e de órgãos públicos que adotaram o SCM, ambos com interesses, sejam eles políticos ou econômicos.

O texto traz críticas também quanto o método aplicado nos relatórios produzidos pelos consórcios contratados. Segundo consta, eles não observam os parâmetros usualmente adotados em trabalhos científicos. Haveria, ainda, pouca informação acerca de como a pesquisa efetivamente é realizada, o que impossibilitaria a análise da qualidade das informações produzidas. O tom grave das críticas a esse respeito fica bem evidente no excerto:

*At no point are the recommendations substantiated by analytical overviews. Simply, a set of disparate elements are cut and pasted together. The end results is a document riddled with contradictions and inconsistencies resembling nothing so much as a ragbag of different contributions with no attempt to find a common tread.*²¹⁶

²¹⁶ VOGEL, Laurent; ABEELE, Eric Van Den. **Better regulation: a critical assessment**. European Trade Union Institute. Report 113, 2010.

A doutrina formada a partir da experiência australiana também dirige críticas à metodologia do SCM pelo fato desta desconsiderar os custos substantivos da regulação e por ignorar os objetivos das políticas subjacentes à regulação examinada. De acordo com o que apontam os autores, o SCM é incapaz de cotejar o excesso de obrigações de informações eventualmente encontrado com a eficácia da regulação em relação aos objetivos da política²¹⁷.

Outra linha de críticas é dirigida às dificuldades práticas da replicação do SCM por diversos países. O modelo holandês, como exposto, consiste na base de todas as reproduções existentes pelo mundo. Não obstante, conforme alertado, o contexto econômico e a estrutura do mercado holandês são diferentes dos existentes nos demais países, o que sugere cautela na utilização do esquema original²¹⁸.

Além disso, conforme já afirmado, embora desenhado para a Holanda, o *Standard Cost Model* acabou sendo utilizado por diferentes países, também com a finalidade de embasar comparações cruzadas. Para este desiderato, contudo, o método apresenta limitações decorrentes, principalmente, da dificuldade de se comparar os custos administrativos entre realidades jurídicas e econômicas díspares.

O estudo denominado *Red Tape Assessment* (RTA), conduzido pela OCDE, por exemplo, precisou fazer adaptações ao SCM para contornar diferenças entre os países examinados e assim permitir uma comparação plausível. A solução então sugerida foi a adoção de dois caminhos (preferencialmente de forma cumulativa). O primeiro consistiria na concentração das pesquisas apenas nas obrigações idênticas e, a partir desse passo, a comparação do tempo gasto pelas empresas para cumprir as obrigações examinadas. O outro seria exatamente destacar as diferenças entre os países nas pesquisas, realçando as especificidades das diferentes regulações e relacionando-as com o tempo necessário para que as empresas as cumpram²¹⁹.

²¹⁷ HEIDT, Tania Von Der; WANG, Jian; CHARLES, Michael B. **A method for measuring excessive environmental regulatory burden in the Australian rail industry**. *Competition and Regulation in Network Industries*, v. 11, nº 4, p. 371, 2010.

²¹⁸ TORRITI, Jacopo. **Standard Cost Model: three different paths and their common problems**. *Journal of Contemporary European Research*, v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012. London School of Economics and Political Science.

²¹⁹ **Red Tape Assessment (RTA)**, OCDE. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/comparing-administrative-burdens-across-countries/oced-red-tape-assessment-objectives-and-organisation_9789264037502-5-en#page9>. Consulta em: 07/07/2016.

A adaptação sugerida, portanto, foi focada na substituição da investigação do custo das obrigações – fator característico do SCM – pela apuração apenas do tempo necessário para cumpri-las.

Há ainda diversas críticas com relação a algumas presunções inerentes ao SCM. Ele supõe, por exemplo, que o dinheiro economizado com a redução dos encargos administrativos será reinvestido em atividades produtivas, não obstante ser difícil determinar o impacto dessas medidas na organização interna de cada empresa e mais difícil ainda medir a economia efetivamente gerada. Aliás, conforme observam os críticos, há estudos empíricos que procuram demonstrar a inexistência de relação necessária entre a redução dos encargos administrativos e o aumento da produtividade das empresas²²⁰.

Outro problema apontado é a presunção de total aderência à norma avaliada. Conforme destacado ao longo do trabalho, o Manual internacional do SCM trabalha sobre a presunção de que as exigências impostas pela legislação são cumpridas em sua integralidade pelas empresas. Estudos a esse respeito, contudo, têm sugerido que as empresas não cumprem mais que 50% das exigências impostas pela regulamentação, o que supostamente afastaria as medições da realidade²²¹.

As críticas mais incisivas, contudo, vieram após a grande crise econômica que atingiu o mundo a partir de 2008. Esse acontecimento, segundo afirmam alguns autores, teria marcado a necessidade de uma mudança de paradigma das políticas de qualidade da regulação. Conforme observa o consultor e pesquisador Lorenzo Allio, formado pela King's College em Londres, passou-se para um sentimento de desilusão com as medidas de redução dos custos administrativos, que, de acordo com alguns críticos, não teriam trazido benefícios palpáveis para as empresas e não teriam tido a sua eficácia comprovada. Nas palavras do autor, a crise econômica e financeira revelou a necessidade de medidas estruturais, mais amplas que a mera redução dos encargos decorrentes de obrigações de informação²²².

²²⁰ MATEI, Ani. **Performance of the public expenditure management at local level in Romania**. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2008, p. 59-73.

²²¹ TORRITI, Jacopo. **Standard Cost Model: three different paths and their common problems**. *Journal of Contemporary European Research*, v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012. London School of Economics and Political Science.

²²² ALLIO, Lorenzo. **On the smartness of smart regulation – a brief comment on the future reform agenda**. In: *The European Journal of Risk Regulation*, nº 19, 2011.

3.8. O *Standard Cost Model 2.0*

Em 2012, já munido da experiência colhida da vasta aplicação do SCM por diversos países, André Nijsen sugeriu haver espaço para a elaboração de uma nova versão do método. Trata-se do denominado “*SCM 2.0*”, apresentado em artigo escrito como contraponto a algumas das críticas existentes na literatura.

A respeito das críticas que apontam ineficácia das medidas de redução de encargos e riscos de prejuízo a objetivos públicos e de aumento nos custos substantivos decorrentes das políticas de desregulamentação, pensa o autor que essas circunstâncias nada têm a ver com o SCM. Lê-se do texto:

Propostas de redução devem ser sempre espertas, caso contrário não fariam sentido. Se parecer útil a realização de uma análise de custo benefício depois da implementação do SCM, que se faça.

Em geral, as críticas contra o SCM a propósito da falta de sucesso das políticas de redução são muito simplistas. O SCM apenas registra onde estão os peixes grandes na perspectiva dos encargos administrativos. O SCM não diz que esses peixes grandes são por definição exemplos de regulação ineficiente. O SCM está apenas chamando a atenção das partes interessadas para estes pedaços de regulação – Obrigações de Informação – perguntando: (1) o setor público realmente precisa dessa informação para alcançar o objetivo público relacionado, e, se sim, (2) seria possível obter esta informação de uma forma mais eficiente? Se as respostas forem respectivamente sim e não, a possibilidade de cortar custos será zero²²³.

Quanto às críticas voltadas para a pouca amplitude do método, o autor observa a existência de diversas propostas de extensão do escopo do SCM para outras espécies de custos regulatórios, como os custos do cumprimento substancial das obrigações, os custos financeiros, os custos da perda de oportunidades e os “custos de irritação”.

O desafio atual da regulação, segundo Nijsen, é calibrar a necessidade de intervenção estatal em uma realidade de exacerbação dos riscos sociais – em áreas como a

²²³ NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation**. In: ALEMANNINO, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (coords.). *Better Regulation in a Risk Society*, New York: Springer Business Media, 2013.

ambiental, a economia global, a seguridade social etc.- com os anseios por uma regulação de qualidade.

Baseado no trabalho do professor emérito da Erasmus University de Roterdã, Ignace Snellen, denominado “*Conciliation of Rationalities: The Essence of Public Administration*”, Nijsen aponta a existência de quatro racionalidades no processo de formação das políticas: a racionalidade política (a luta pelo poder político); a racionalidade legal (a legitimação pelo processo legislativo); a racionalidade econômica (a escolha entre bens escassos) e a racionalidade científica (a escolha técnica).

Conforme sugere o autor, a racionalidade mais importante em uma sociedade de risco seria a técnica, porque mais intimamente relacionada com a efetiva proteção dos objetivos públicos da política. A partir dessa ponderação, Nijsen afirma que o SCM 2.0 deverá ter a funcionalidade de reprimir, tanto quanto possível, a racionalidade política na formação das políticas e assim dar tratamento prioritário às finalidades públicas das escolhas.

Para este propósito, é necessária especial atenção à avaliação (principalmente *ex ante*) da legislação. O objetivo é a produção de normas profissionais (e não meramente políticas), o que requer, na opinião de Nijsen, avaliação por um corpo técnico interdisciplinar, formado por economistas, juristas e cientistas sociais.

O autor não chega a elaborar o novo método, mas anuncia os desafios que uma nova geração do SCM deverá enfrentar. Segundo aponta, sob o aspecto metodológico, há a necessidade de padronizar os módulos que se pretenda incluir, como os custos financeiros, os custos substanciais de cumprimento da regulação, os benefícios, os custos de fiscalização e os custos sociais decorrentes da falha da regulação. Em segundo lugar, conforme já adiantado, o método deverá ser capaz de conciliar as quatro racionalidades das políticas, dando tratamento preferencial à racionalidade técnica²²⁴.

3.9. Os traços essenciais do SCM

²²⁴ NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation**. In: ALEMANNINO, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (coords.). *Better Regulation in a Risk Society*. New York: Springer Business Media, 2013.

A análise do histórico do método revela que ele foi concebido como um instrumento voltado para a identificação de custos ligados às obrigações de prestar informações ao Estado. Com essa feição, ele se espalhou por diversos países e foi objeto de diversos matizes e adaptações. Ainda assim, nas diferentes versões testadas ou ensaiadas, há alguns traços fundamentais que remetem à essência do modelo. A identificação desses traços contribui para a compreensão do funcionamento do método e explica como foi possível a sua adaptação a diferentes realidades.

O primeiro traço característico do *Standard Cost Model* é o mapeamento que ele propõe da legislação pesquisada. Esse mapeamento, na versão original, é destinado a rastrear obrigações de prestar informações. Nada impede, conforme observado nos itens anteriores, que ele seja voltado para obrigações de outra natureza. O que interessa deste elemento é que o método pressupõe um mapeamento orientado pela busca de objetivos específicos.

E a escolha desses objetivos remete a outra característica do SCM que merece destaque. Conforme destacado na descrição inicial, a opção pela medição das obrigações de prestar informações foi orientada pela relativa facilidade da identificação dessas obrigações e pela fácil padronização das atividades necessárias para cumpri-las. A operabilidade, portanto, é um traço essencial do método, que, diante da dificuldade de determinar os diversos custos atrelados à regulação, optou por medir aqueles passíveis de fácil aferição. A mesma característica [da operabilidade] é notada na opção metodológica original de ignorar os possíveis benefícios da regulação analisada.

O foco exclusivo nas obrigações de prestar informações e a desconsideração dos benefícios da regulação não são a essência do método, tanto que foram mitigados ou abandonados em projetos subsequentes. A característica essencial é a instrumentalização da seleção dos alvos em função da operabilidade da medição pretendida.

Também na segmentação das informações buscadas, verifica-se a preocupação com a operabilidade do método. Conforme observado na descrição anterior, a subdivisão das informações e agrupamento de acordo com a atividade desempenhada ou o tamanho da empresa é opcional. E essa escolha é feita em um *trade off*, no qual são considerados a relevância dessa segmentação para a regulação específica examinada e os benefícios

esperados em face do aumento do consumo de recursos. Por um lado, o detalhamento das informações pode ser importante para a qualidade dos dados produzidos. Por outro, conforme alertado no Manual elaborado pela OCDE, o excesso de trabalho decorrente de uma segmentação excessiva das informações pesquisadas pode levar ao colapso da pesquisa²²⁵.

A partir do mapeamento realizado, passa-se à tarefa de isolar os alvos escolhidos. O objeto da medição é, então, desdobrado em pedaços (ou mensagens na versão original do método), que, por seu turno, são vinculados a atividades específicas.

Essa tarefa de vinculação dos pedaços de obrigações a atividades específicas é feita mediante o recurso à presunção de que a exigência será cumprida por uma empresa de eficiência normal. Esta tarefa, também característica do método, permite a padronização (ou estandardização) das atividades medidas.

De todos os traços referidos, aquele que pode ser apontado como a principal característica do método é a padronização dos dados. Conforme apontado, a presunção de que as obrigações pesquisadas são cumpridas por uma empresa de eficiência normal permite a definição de um conjunto de atividades-padrão destinadas a cumprir cada uma das obrigações previstas na norma pesquisada, bem assim o tempo gasto com cada uma dessas atividades.

E a utilidade central dessa estandardização é permitir a extrapolação dos dados coletados para toda a população afetada pela norma. Ou seja, a partir dos dados coletados em pesquisas feitas com algumas empresas consideradas como sendo de eficiência normal, multiplica-se o custo estimado por toda a população obrigada a atender à obrigação, chegando-se a uma estimativa total de custo vinculado à norma²²⁶.

²²⁵ Lê-se do documento: *“It may be ‘tempting’ to segment on the basis of a number of different variables. Any attempt to capture the complexity in full will, however, soon result in the method breaking down because it is case based. Because complexity increases as more and more factors are included in the analysis, such an attempt would very quickly lead to measurements having to be carried out in far too many business segments. It is therefore essential to achieve a sensible balance between the degree of segmentation, optimization of benefits and resource consumption in the project. It is necessary to focus on those factors that are judged to be most important when it comes to identifying differences in the administrative costs of businesses. The number of segments will vary from time to time, and will depend on a concrete assessment in relation to the specific information obligation. The decisions made on what to include and what not to include in the measurement must be well founded and should also be documented so that it will be possible to reproduce the results of the analysis at a later stage”* (p. 30).

²²⁶ Ao descrever esta fase, sintetiza o Manual da OCDE: *“Once the standardised data from phase 2 have been approved, the validated data material has to be scaled up to national level for each individual segment*

Todo o trabalho de mapeamento da legislação, desdobramento das obrigações e estimação de tempo e custos decorrentes é feito sem considerar o objeto da lei pesquisada. Ou seja, em nenhum momento as pesquisas levam em conta o objetivo pretendido pelo legislador com a estipulação da obrigação. Trata-se da neutralidade política, outro traço característico do *Standard Cost Model*.

Embora, conforme relatado, uma das críticas mais incisivas em relação ao método seja a sua indiferença em relação aos efeitos socialmente relevantes do cumprimento das obrigações legais pelos setores regulados, é fato que a depuração de toda a discussão política da pesquisa realizada foi um dos fatores que impulsionou a expansão do método por diferentes países.

in the analysis. This is generally done by multiplying the standardised time and resource consumption (time x pay costs (inc. overhead) for a normally efficient business in a segment by the population of the segment and by the frequency. The results are then combined” (p. 43).

Capítulo 4 – SCM e o Direito Administrativo

O panorama do *Standard Cost Model* traçado nos itens anteriores não se deteve em detalhes estatísticos ou econométricos. A intenção do texto foi cingir o debate, tanto quanto possível, no campo jurídico. Como complemento desse desiderato, parece interessante demonstrar a relação do método explicado com o Direito, mais especificamente, com o Direito Administrativo.

4.1. SCM e a Avaliação de Impacto Regulatório

A ligação mais evidente do *Standard Cost Model* com o Direito Administrativo pode ser encontrada na avaliação de impacto regulatório (AIR), que tem como instrumento mais comum a análise de custo-benefício (ACB). Sobre este ponto, Rodrigo Pagani de Souza aponta um movimento atualmente em curso no Direito brasileiro:

Cresce a demanda por análises acerca do impacto da regulação estatal. Quais os custos e quais os benefícios a serem, possivelmente, por ela gerados? Quais os interesses a serem contemplados e quais os que serão contrariados? Quais os riscos por ela suscitados e como prevenir contra a sua concretização ou mitigar o seu impacto? São questões para as quais as chamadas técnicas de avaliação de impacto regulatório buscam oferecer respostas.

Reage-se, assim, contra a irracionalidade normativa da regulação estatal. Busca-se obter uma clara dimensão dos custos e dos benefícios gerados por cada medida regulatória²²⁷.

Embora focado na busca por um tipo específico de custo (o administrativo), o método encontra-se inserido no mesmo movimento econômico e social de busca pela qualidade da regulação que tem na avaliação de impacto regulatório a sua principal ferramenta. Seus pressupostos, fundamentos e objetivos são comuns, assim como são comuns muitos pontos do funcionamento desses instrumentos. Tanto é assim que o estudo

²²⁷ SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da regulação no Brasil: novas perspectivas com ênfase em resultados**. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo. *Controle da Administração e Judicialização de Políticas Públicas*. São Paulo: Almedina, 2016. p. 132-133.

das diversas experiências de aplicação do método revela formas de combinação entre o SCM e as avaliações de impacto regulatório. Ou seja, há diversas experiências de incorporação do *Standard Cost Model*, com diferentes matizes, à AIR.

Ainda assim, do ponto de vista teórico, o que mais chama atenção na relação entre a avaliação de impacto regulatório e o *Standard Cost Model* é o caráter complementar que esse método parece ter em relação à análise de custo-benefício. A partir da descrição apresentada nos itens anteriores, é possível enxergar nas características do SCM diversas propostas de superação de críticas filosóficas, dificuldades práticas e deficiências dessas análises.

Conforme observa a doutrina, há usos não normativos para as análises econômicas da regulação. Ao contrário dos usos normativo e procedimental, o uso não normativo não tem a pretensão de indicar ao regulador a melhor escolha a ser tomada, mas objetiva, tão somente, tornar públicas as informações econômicas relacionadas a determinado projeto. Recuperada essa ideia, é preciso reconhecer que o *Standard Cost Model*, exatamente por se limitar a apontar a localização e a dimensão dos custos, sem discutir a política ou os direitos eventualmente promovidos pela norma, ou mesmo levar em consideração os benefícios, aproxima-se do enfoque não normativo das avaliações.

E esse enfoque apresenta a vantagem fundamental de contornar algumas das principais críticas endereçadas ao uso normativo da ACB. Breyer, Stewart, Sustain e Vermule, por exemplo, apontam duas espécies de críticas às análises de custo-benefício. A primeira seria voltada para a estrutura dos métodos, que, segundo essa concepção, ignoraria algumas variáveis importantes ou, ainda, seria fundada em uma teoria indefensável de valor. A segunda espécie de críticas é relacionada à suposta incompletude e vagueza de seu significado, que dependeria de elementos subsidiários a serem obtidos em estudos posteriores²²⁸.

As críticas da primeira espécie residem, fundamentalmente, na dificuldade das análises econômicas para a comparação de bens que podem ser avaliados de maneiras diferentes. No ótimo “O Mundo Segundo Star Wars”, Cass R. Sustain explica de forma didática (e divertida) esta dificuldade:

²²⁸ BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTAIN, Cass. R.; VERMULE, Adrian. *Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases*. New York: Aspen, 2006. p. 171.

Os filósofos falam da ideia de “incomensurabilidade”. O que eles querem dizer, mais ou menos, é que nós avaliamos as coisas qualitativamente segundo diferentes métricas e por isso não podem ser de fato ranqueadas. É claro que, em termos monetários, mil é melhor do que quinhentos. Mas o que é melhor, uma bela montanha, um fantástico desempenho de um atleta, um jantar com um grande amigo em um ótimo restaurante, uma incrível canção ou uma quantidade específica de dinheiro? Uma resposta é que todas essas coisas são avaliadas de diferentes maneiras. Você pode tentar ranqueá-las, se desejar, mas talvez queira manter em mente suas diferenças qualitativas. Star Wars e Star Trek são boas de maneiras diferentes e, por justiça, você não pode realmente ranqueá-las²²⁹.

A questão fica evidente na tentativa de valoração da vida humana. Tratando-se do objetivo máximo da regulação relacionada à segurança, em seus mais variados aspectos, a quantidade de vidas salvas é frequentemente usada como critério para medir a eficiência da regulação. Ocorre que, para tornar viável uma comparação com os custos vinculados às exigências regulatórias, não raras vezes a vida também é transformada em quantia monetariamente aferível.

Essa operação deixa as análises vulneráveis a críticas tanto de ordem filosófica, quanto de ordem puramente metodológica. Para ilustrar esse problema, pode-se mencionar o exemplo das análises de impacto regulatório realizadas nos anos 1980 pela agência reguladora do transporte aéreo norte-americana, a Federal Aviation Administration – FAA. Como aponta a doutrina, análises realizadas naquele período indicavam que as exigências regulatórias formuladas pelo órgão eram verdadeiras barganhas, porque o custo da regulação comparado com o das vidas salvas era muito baixo.

Ocorre que o que tornava o custo da regulação baixo era, na verdade, o insignificante valor atribuído à vida dos passageiros. Esse detalhe gerava distorções que, além de influenciarem o custo da regulação em relação ao número de vidas salvas, orientavam decisões econômicas capazes inclusive de colocar em risco os passageiros. Lê-se, nesse sentido, da já referida obra:

Many of the regulations in the 1980s clearly pass a benefit-cost test. The policies of the FAA appear to be outstanding bargains. Their low cost-per-life-

²²⁹ SUSTEIN, Cass R. **O mundo segundo Star Wars**. Tradução de Ricardo Donielli. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 102.

saved figures should not, however, be viewed as a regulatory success. A main contributor to this low figure is that the FAA valued the lives saved in airplane crashes using the present value of the lost earnings of the accident victims. This approach underestimates the value of life of airplane passengers by more than an order of magnitude. In one case, the FAA dismissed repairs of the DC-10 as being not worthwhile because of the low level of risk, whereas a proper benefit-cost calculation indicates that the risk reductions were clearly desirable²³⁰.

Há, como se nota, uma importante incerteza das análises econômicas decorrente de variações na valoração. A depender dos valores considerados pelos analistas, as análises podem produzir resultados diferentes, ainda que todas possam ser consideradas tecnicamente corretas²³¹.

A consideração dos benefícios, também, é fase reconhecidamente controversa nas análises de custo-benefício. Além das dificuldades para conceituá-los e identificá-los, há enormes desafios para a obtenção de dados de qualidade a um preço compatível²³². Ademais, uma vez obtidos estes, há dificuldades na sua comparação com os custos²³³.

A complexidade das análises de custo-benefício também costuma ser apontada como um problema considerável, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista prático. Notadamente quando sua aplicação é voltada para a busca dos benefícios líquidos

²³⁰ BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass. R.; VERMULE, Adrian. **Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases.** New York: Aspen, 2006. p. 151.

²³¹ A esse respeito, alerta a doutrina: “Consider, for example, an analysis of whether to build a nuclear power plant on Long Island, New York, or whether to open northern Alaska to the production of petroleum. Benefit-cost analysis requires hundreds of value judgments, most of them small and hidden. Which environmental effects are nontrivial depend on whether the analyst believes that rocks have the same rights as people or whether she believes that nature is nasty and cruel. Does she favor draining swamps or extolling wetland? Even if both analyses were doing their best to be objective and neutral, their analysis would look very different” (BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass R.; VERMULE, Adrian. **Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases.** New York: Aspen, 2006. p. 173.

²³² Sobre esse ponto, aponta Camila Moreira de Castro, citando lição de Scott Jacobs: “Quantification of benefits is an enormous problem affecting the majority of RIAs in every country. Part of the reason for this seems to be a lack of investment in skills and incentives, as discussed, and in part seems to be the inattention to key constraints on good quality analysis, particularly the availability of good data at affordable cost” (CASTRO, Camila Moreira de. **Some aspects of implementing regulatory impact analysis in Brazil.** Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, v.48, nº 2, mar./abr. 2014.

²³³ A circunstância é destacada por Anandamp Ray, que observa: “The difficulty of measuring benefits often reduces cost-benefit analysis to cost-minimization exercises in sectors such as health, education, and potable water supply. Even in sectors such as power and telecommunications, economic rates of return often reflect the adequacy or the inadequacy of tariff levels rather than the acceptability of projects. In fact, differences in measurement make the economic rate of return a hazardous tool for allocating investments between sectors. Difficulty in measuring costs and benefits sometimes makes it impossible to judge a project’s merit with much confidence” (RAY, Anandamp. **Cost-benefit analysis: issues and methodology.** Baltimore: John Hopkins University, 1984. p. 7).

de projetos com grande impacto social, os estudos acabam mergulhados em inúmeras variáveis, usualmente relacionadas a critérios valorativos e abstratos²³⁴.

Todas essas dificuldades são, em grande medida, controladas na aplicação do SCM. Em primeiro lugar, o método contorna a discussão filosófica sobre a possível tensão entre a eficiência e os valores protegidos de forma jurídica simplesmente por não se propor a indicar um método de decisão. Ele não debate a política subjacente às regras avaliadas, limitando-se a indicar onde podem ser encontrados os gargalos representados pelos custos.

As incertezas relacionadas à valoração, à quantificação dos benefícios e à comparação desses com os custos também são mitigadas pelas características do SCM. O método lida com um só tipo de custo, o administrativo, que é, segundo apontado pelos seus idealizadores, de fácil aferição. Os custos são isolados e padronizados e não há uma fase de comparação com os possíveis benefícios. Esses traços revelam a simplicidade do *Standard Cost Model*, que se contrapõe à complexidade das análises tradicionais e, conforme já apontado, podem ser apontados como eixos da expansão do método por diferentes países.

4.2. *Standard Cost Model* e regulação

O *Standard Cost Model*, conforme observado no item anterior, mais se afeiçoa aos usos não normativos das análises econômicas, porque sua finalidade não é indicar um processo ou método de decisão sobre a melhor opção regulatória, mas, sim, identificar custos presentes na regulação. Ainda assim, é inegável que, ao apresentar custos, o método pode revelar dados importantes sobre a atividade regulatória, tornando-a permeável a uma série de controles políticos (como o controle social) e jurídicos (como a eficiência²³⁵, a moralidade e a proporcionalidade).

²³⁴ Sobre o assunto, alerta a doutrina: “*Although we have no conceptual difficulty with how to incorporate nonmarket effects, we do not have accurate ways to incorporate them into current analysis. In short, I conclude that the estimated net benefit of current social issues may be biased and misleading; the deficiencies stem from both theory and practice. Even if we hired the best and brightest economists and gave them essentially unlimited resources, they could not carry out a benefit-cost analysis of complicated issues that would give a confident estimate of the net social benefit*” (BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass R.; VERMULE, Adrian. **Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases**. New York: Aspen, 2006. p. 173.

²³⁵ A esse respeito, nota Marcos J. T. do Amaral Filho que a jurisprudência do Conselho de Estado Francês, em matéria urbanística, vem adotando, desde 1971, o princípio do custo-benefício, ao entender que “uma operação só pode ser legalmente declarada de utilidade pública se os prejuízos à propriedade privada, o custo

A título exemplificativo, destaca-se que o princípio da proporcionalidade, na forma como vem sendo aplicado pela jurisprudência, tem trazido a noção de custos para o palco dos debates sobre a constitucionalidade dos atos normativos. A hipótese fica clara no recente caso da queima da palha de cana²³⁶, na qual o STF explicou o método comumente utilizado pela Corte:

Como já devidamente assentado na dogmática jurídica, o dever de proporcionalidade constitui autêntica pauta de moderação e prudência a orientar toda a atuação do Poder Público. [...] Sua operacionalização é metodologicamente desdobrada em três etapas ou fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Na primeira fase, a adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de um cotejo entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido. Na segunda etapa do exame de proporcionalidade, investiga-se a necessidade ou exigibilidade da medida estatal. Procede-se, aqui, a uma análise comparativa entre meios alternativos e o fim público perseguido. O objetivo é perquirir a existência (ou não) de meios substitutos àquele originalmente escolhido pelo Estado e, em seguida, compará-los tanto em relação ao grau de adequação à finalidade pública, quanto ao impacto sobre bens jurídicos contrapostos. Quer-se, com isso, evitar qualquer excesso da intervenção estatal, interditando que o Poder Público se valha de termos mais gravosos quando existentes alternativas igualmente eficazes, porém menos incisivas sobre a esfera jurídica de terceiros. Por fim, na última etapa do itinerário metodológico, o teste da proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida restritiva.

Essa ponderação dos custos no controle jurídico de atos normativos também pode ser encontrada no exercício do veto pelo Executivo em relação a atos normativos oriundos do Legislativo. Veja-se, por exemplo, o conteúdo do veto ao Projeto de Lei nº 829/2008, da Assembleia Legislativa de São Paulo, que determinava que os prestadores de serviços continuados e os fornecedores de bens duráveis mantivessem serviço gratuito de atendimento ao consumidor (SAC), prestado de maneira ininterrupta, por, pelo menos, dezesseis horas por dia e seis dias por semana, para solicitação de assistência técnica:

Com efeito, a imposição de obrigações desproporcionais que, pela sua abrangência, venham a restringir a atividade do empreendedor individual, da

financeiro e os inconvenientes de ordem social que implica não forem excessivos em relação ao interesse que apresenta” (FILHO, Marcos J. T. do Amaral. **Limites ao exercício do poder discricionário em face do princípio da segurança jurídica**. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor. Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: RT, 2011. p. 278.

²³⁶ Recurso Extraordinário nº 586.224/SP, Relator Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015.

micro e da pequena empresa, fere os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o que, na interpretação do Supremo Tribunal Federal, acarreta a sua inconstitucionalidade. Na dicção da Suprema Corte, “o postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais” (RE nº 200.844, Rel. Min. Celso de Mello).

A decisão sobre determinada opção regulatória e a escolha a respeito do objetivo público por ela buscado encontram-se na esfera de discricionariedade do regulador. E essa discricionariedade não pode ser entendida como um mero juízo de conveniência e oportunidade do responsável pela elaboração da regra, mas, sim, como um processo de decisão baseado na participação e na ponderação dos vários e complexos interesses²³⁷.

A identificação, a alocação e a quantificação dos custos são aspectos essenciais desse processo, na medida em que viabilizam o cotejo destes com os demais interesses que devem ser acomodados pelo regulador.

Viu-se na exposição apresentada neste trabalho a posição central ocupada pelos custos nas teorias relacionadas à simplificação administrativa. O objetivo da qualidade da regulação é, em grande medida, perseguido pela eliminação de custos excessivos ou injustificáveis criados pelo próprio Estado no exercício de sua função regulatória. Um aspecto essencial dessas políticas, conforme já esboçado, é a diferenciação entre os custos socialmente toleráveis e os que devem ser eliminados.

Para ilustrar esse ponto, é interessante a menção à noção econômica de renda. Em Economia, entende-se por renda (ou *rent*, na expressão em língua inglesa) a diferença entre o custo da produção de um determinado bem e o seu preço de mercado. Como ensina a doutrina, o preço pode ser influenciado por fatores naturais (como a escassez de algum insumo na natureza, por exemplo) ou, ainda, por fatores artificiais. Entre esses, destaca-se

²³⁷ A esse respeito, observou Marcos Juruena Villela Souto: “É importante chamar a atenção para o fato de que a escolha pública passou por um processo de evolução. Deixou-se de se limitar aos critérios absolutamente subjetivos de conveniência e oportunidade. As decisões passam a ser submetidas ao senso comum, com o uso de conceitos indeterminados que, de alguma forma, balizam as escolhas do administrador; afinal, palavras são signos e elas não podem deixar de representar algum tipo de interpretação compatível com o que a sociedade tem sobre determinado conceito de efeitos jurídicos. Essas escolhas chegam, finalmente, à era da regulação, na qual o que se tem é um processo de ponderação entre vários interesses. Pela metodologia de processualização das decisões, se desenvolve um cenário onde esses interesses devem ser compostos em busca de um ponto de equilíbrio” (**Direito administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 29).

a atuação do governo, que, por meio da regulação de determinado setor ou atividade, pode criar artificialmente a escassez e influenciar nos preços praticados no mercado. A ideia fica clara na explicação de Francis Fukuyama, amparada no exemplo das licenças de táxis em Nova Iorque:

While rents are created by natural scarcities of lands or commodities, they can also be artificially generated by governments. A typical example is licensing. In New York City, the total number of legal taxicabs is set by the Taxi and Limousine Commission. Because this number has been capped for many years, the number of taxis has not kept up with demand for them, and the medallions awarded by the city that grant the right to operate a taxi sell for as much as a million dollars. The cost of a medallion is a rent generated by political authorities, one that would disappear immediately if the city allowed any individual to hang a sign on his or her car and take passengers for hire²³⁸.

Nem tudo, entretanto, é distorção. A criação artificial de renda pelo governo pode dar-se de forma justificada, desde que racionalmente orientada a um objetivo público. Este, aliás, é o fundamento jurídico e econômico da própria regulação. Conforme já esboçado na exposição da contraposição entre as teorias de desregulamentação e de qualidade da regulação, há custos que merecem (ou talvez precisem) ser pagos pela sociedade. O texto de Fukuyama serve de apoio também para este ponto:

All government regulatory functions, from protecting wetlands, to requiring disclosure in initial public offerings of stocks, to certifying drugs as safe and effective, create artificial scarcities. Any ability to grant or withhold regulatory power generates a rent. But while we can argue about the appropriate extent of regulation, few people would like to see these functions abandoned simply because they create rents. Indeed, even the much criticized New York taxi medallion had its origin in the need to maintain a certain minimum level of service and ensure equality of access in public carriage. Without this type of regulation, many taxis would simply refuse to short fares rides to poor neighborhoods.

Thus the creation and distribution of rents by governments have a high degree of overlap with corruption, but they are not the same phenomenon. One must look at the purpose of the rent and judge whether it is generating a purely private good that is being appropriated by government official, or whether it is actually serving a broader public purpose²³⁹.

²³⁸ FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

²³⁹ FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

E o ponto inicial de todo o trabalho para o balizamento da ponderação feita pelo regulador, ao menos sob o enfoque econômico, é o conhecimento do custo atrelado a qualquer opção regulatória. Essa circunstância coloca o *Standard Cost Model* - afiado método de identificação dos custos - em posição de destaque também nas análises relacionadas ao conteúdo da atividade de regulação, servindo para a ligação dele com os objetivos políticos e jurídicos das normas pesquisadas.

4.3. Outras relações

A exposição dos custos presentes na regulação e a consequente janela que esta providência abre para o balizamento jurídico da atividade regulatória evidenciam a relação do *Standard Cost Model* com outro tema que tem ocupado o espaço de trabalhos mais recentes no campo do direito administrativo: o das políticas públicas.

Carlos Ari Sunfeld e André Rosilho, em inspirado texto sobre a matéria, afirmam que o “DNA das políticas públicas é escrito em códigos jurídicos”²⁴⁰. A intenção dos autores é destacar as relações do direito com as políticas públicas, o que é demonstrado pelo reconhecimento de que o direito encontra-se na estrutura das políticas, porque define os processos pelos quais elas são definidas e estabelece órgãos e estruturas responsáveis pela sua elaboração e execução.

De forma complementar à já citada ideia de Marcos Juruena Vilella Souto, que vê a formação das políticas como um processo de composição de interesses em busca de um ponto de equilíbrio, Sunfeld e Rosilho definem os órgãos responsáveis pela produção de normas como “verdadeiras arenas nas quais os interesses dos agentes, estatais e privados, se fazem presentes e legitimamente buscam ser acolhidos pela legislação”²⁴¹.

Pois bem: grande parte desses interesses que se confrontam e acabam por se compor em uma decisão regulatória representativa de alguma espécie de equilíbrio envolve

²⁴⁰ SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Direito e políticas públicas: dois mundos?** In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 48.

²⁴¹ SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Direito e políticas públicas: dois mundos?** In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 57.

a alocação de custos. As perguntas sobre onde se encontram tais custos, qual a sua real dimensão financeira, quem ao final os suporta, quem deles se beneficia, entre outras, são, em grande medida, respondidas por análises econômicas da regulação, entre as quais se destaca o *Standard Cost Model*.

Como desdobramento dessa relação com as políticas públicas destaca-se a função de apoio à transparência associada ao método. Conforme já observado, as medidas de simplificação administrativa, como espécie de ferramentas destinadas à busca pela qualidade da regulação, encontram-se comprometidas com o aperfeiçoamento da transparência e da responsabilidade do regulador. O *Standard Cost Model* insere-se nesse espaço, na medida em que indica onde se encontram os custos. Ele expõe os gargalos e indica os caminhos para o aperfeiçoamento da regulação²⁴². Com essa tarefa, como observa Baldwin, espera-se o aumento do *accountability* e da transparência²⁴³.

Atrelado a esse escopo, encontra-se outro objetivo em relação ao qual a doutrina e a legislação administrativa têm demonstrado crescente interesse na atual realidade: o combate à corrupção²⁴⁴. O tema chegou inclusive a ser inserido em disciplina específica no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com o nome de “Corrupção na Administração Pública”, ministrada pelo Professor Gustavo Justino de Oliveira²⁴⁵.

²⁴² Esta relação fica clara na apresentação de Johannes Ludewig, presidente do National Regulatory Control Council alemão, a respeito o trabalho desempenhado pelo órgão: “*Good legislation generates only as much bureaucracy and cost as necessary. In order to create laws that are of good quality, their impacts must be made transparent. A critical point of the work of the National Regulatory Control Council (NKR) is to ensure the necessary level of transparency on the compliance costs of legislation for decision makers in government and parliament. It has to be clear which cost and time requirements may arise from laws, ordinances and administrative regulations for citizens, businesses and public authorities*”. Disponível em: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/UeberUns/Mitglieder/Ludewig/_node.html>. Consulta em: 21/09/2017.

²⁴³ BALDWIN, Robert. **Is better regulation smart regulation?** London: Public Law, 2005. p. 3.

²⁴⁴ A ligação da transparência com o combate à corrupção no Brasil é bem descrita por Camila Moreira de Castro, no seguinte trecho: “*Another point stressed by RIA is accountability, meaning consultation and transparency. Some of its procedures highlight the participation of all stakeholders and a greater information disclosure. In spite of the significant value of its procedure in performance measurement itself, the worry about accountability helps disseminating a new culture, namely, responsibility and answerability. In a country like Brazil, with significant corruption rates, this kind of awareness plays a big role (75th position in the Corruption Perception index 2009, developed by Transparency International)* (CASTRO, Camila Moreira de. **Some aspects of implementing regulatory impact analysis in Brazil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, nº 2, mar./abr. 2014.

²⁴⁵ O tema foi divulgado na matéria jornalística denominada “Nova disciplina da Faculdade de Direito propõe olhar mais reflexivo sobre a corrupção”, publicada em Sociedade, USP On-line Destaque, por Joana Leal, em 28 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www5.usp.br/98886/nova-disciplina-da-faculdade-de-direito-propoe-olhar-reflexivo-sobre-a-corrupcao/>>. Consulta em: 17/11/2017.

E da vasta literatura a respeito da corrupção, merecem destaque algumas referências à relação da simplificação administrativa com o combate à corrupção. A busca pela eliminação de custos desnecessários, como visto, tem como objetivo central a estipulação de uma relação mais simples e direta da Administração com os cidadãos, objetivo que é alcançado, fundamentalmente, pela redução da complexidade das regras e dos procedimentos. E um dos efeitos concretos apontados pela doutrina como resultantes dessas medidas de simplificação é a redução do espaço para a corrupção²⁴⁶.

Isso porque, entre as inúmeras possíveis origens da corrupção sugeridas pela doutrina, encontra-se a complexidade das normas e das estruturas administrativas. O seguinte excerto de artigo publicado pelo economista italiano Vito Tanzi, especialista em tributação e finanças públicas, bem ilustra este ponto:

*Complexity is of course not limited to tax systems but is a characteristic that describes several systems in which humans play significant roles. In a forthcoming book, the author of this paper has argued that the growth of public sector's operations, over the past century – a growth that was accompanied by higher and more complex taxes, higher public spending, many new government programs, and an increasing involvement by governments in the functioning of the countries' economies and in the activities of the citizens – has created a lot of complexity in public sectors, and a fertile field for corruption, for tax evasion or avoidance, or abuses in some government programs.*²⁴⁷

Conforme destacado, o aumento da transparência e a redução dos custos excessivos ou injustificados reduzem arestas, criando uma relação mais simples e direta entre Administração e particular. Nessa relação mais simples haveria, ao menos em tese, menor espaço para a corrupção.

²⁴⁶ A ideia também é encontrada na doutrina italiana, nos seguintes termos: “*in grado di operare sempre e in ogni caso in modo legittimo, eliminando radicalmente fenomeni di corruzione o concussione che spesso proprio tra i procedimenti lunghi e complessi trova no l'ambiente ideale per manifestarsi; in grado di essere realmente assimilato a quella 'casa di vetro' che alcuni anni fa Filippo Turati auspicava potesse divenire l'amministrazione Italiana, intendendo con tale espressione una struttura trasparente, semplice non o stilema al servizio del cittadino che ad essa si rivolge per ottenere dei servizi*” (DEL GIUDICE, Caterina. **La semplificazione amministrativa e la deprovincializzazione alla luce delle recenti riforme amministrative**. Tese de doutorado, Università degli studi di Salerno, 2009-2010.

²⁴⁷ TANZI, Vito. **Corruption, complexity and tax evasion**. Trabalho apresentado na Tax and Corruption Symposium, organizado pela UNSW Business School, Sydney, 19-20, abril 2017.

Melhoria da qualidade da regulação, combate à corrupção, incremento da responsabilidade das autoridades e da transparência e aperfeiçoamento das políticas públicas são, portanto, evidências da relação do *Standard Cost Model* com matérias candentes do atual debate acadêmico no campo do direito administrativo, o que demonstra a pertinência do tema também para os operadores do Direito.

CAPÍTULO 5 – O *STANDARD COST MODEL* APLICADO AO BRASIL

5.1. Considerações preliminares

A análise dos objetivos e da origem das políticas relacionadas com a simplificação administrativa e a qualidade da regulação revelam tratar-se de preocupações notadas, há muito tempo, em países desenvolvidos. Na Europa, como adiantado, importantes esforços foram dirigidos desde o final dos anos 1980 para medir e reduzir encargos vinculados à legislação existente. A matéria ganhou especial destaque a partir da instituição da União Europeia, quando a complexidade da regulamentação local passou a ser considerada um obstáculo à plena integração das nações na esfera internacional.

Mas será que os ecos da propagação dessa política podem trazer benefícios ao Brasil? Faz sentido falar em simplificação e redução de encargos regulatórios em um país que, até meados da década de 1990, sequer convivia com o conceito de regulação em seu sentido mais estrito? Vale a pena trazer para o nosso debate acadêmico uma teoria gestada em países com realidades diferentes, que inclusive é alvo de críticas incisivas oriundas de parte da doutrina?

A hipótese testada neste trabalho, conforme já adiantado, é a de que essas perguntas podem ser respondidas afirmativamente. A tese que resulta desse debate, por seu turno, é a de que o *Standard Cost Model* pode produzir resultados úteis à realidade brasileira. Conforme já exposto ao longo do texto, o conceito de regulação utilizado no método é suficientemente amplo para abarcar toda a normatização produzida pelo Estado, não se limitando àquela editada a partir da criação das agências reguladoras.

As preocupações a respeito das diferenças existentes entre o Brasil e os países que já adotaram o método efetivamente são pertinentes e, conforme esclarecido ao longo do trabalho, são alvo de críticas e de ressalvas existentes na literatura pesquisada. Ainda assim, o cotejo entre os pressupostos que provocaram o surgimento dessas medidas pelo mundo e a realidade brasileira revela a existência de semelhanças que merecem ser destacadas. A origem do método, aliás, conforme relatado, teve lugar na Holanda, em um momento em que o país enfrentava altos índices desemprego e baixo crescimento econômico, situação muito similar àquela vivida atualmente no Brasil.

Além disso, uma das principais características do método é a sua flexibilidade, que permitiu, nas inúmeras experiências internacionais, a sua adaptação a diferentes realidades e a sua afirmação como instrumento poderoso de melhoria da qualidade regulatória.

Conforme descrito nos exemplos citados neste trabalho, os esforços para a simplificação administrativa e a melhoria da qualidade da regulação usualmente iniciam-se a partir de mapeamentos e medições da regulação existente, exatamente nos moldes propostos pelo método do *Standard Cost Model*. Isso porque a transparência em relação aos atos governamentais (o que necessariamente abarca os custos a eles relacionados) é o primeiro passo para qualquer proposta de reforma regulatória²⁴⁸.

5.2. O conceito de regulação no Brasil e o SCM

O uso técnico do termo regulação no Brasil ganhou relevância no contexto das reformas administrativas realizadas nos anos 1990, quando passou a significar a atuação do Estado, por meio de órgãos autônomos, na fiscalização da prestação de serviços públicos delegada a entidades privadas. O conteúdo dessa atividade, no entanto, é mais amplo e mais antigo, na medida em que pode abranger a intervenção direta na economia pelo Estado – notada no modelo de Estado intervencionista – e o ainda mais vetusto poder de polícia, como observa Alexandre Wagner Nester²⁴⁹.

Embora não haja um consenso doutrinário a respeito dos exatos limites do conceito de regulação²⁵⁰, há na literatura opiniões que sustentam uma noção mais ampla,

²⁴⁸ O uso não normativo das análises econômicas da regulação desempenha, conforme este trabalho procurou demonstrar, um papel central nas políticas vinculadas à qualidade da regulação. O mapeamento dos custos e o conhecimento das normas é, como alertam os pesquisadores italianos, o ponto inicial para a construção da nova relação entre Administração e cidadãos buscada pelas reformas: “*The right of access plays a key role within an administrative model based on participation, since the knowledge of the administrative activities is the starting point, or better, the fundamental instrument by which the citizen can dialogue, and subsequently monitor, the operation of Public Administrations*” (CERASARO, Ernani Francesco; PAGNOZZI, Giulia; SAVOIA, Luca Amedeo; TORRE, Domenico. **Corruption and simplification**. Sapienza Legal Papers, nº 5, 2012/2013.

²⁴⁹ NESTER, Alexandre Wagner. **A inserção do regime concorrencial nos serviços públicos**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano Azevedo (coords.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 446.

²⁵⁰ Conforme observa Fernando Dias Menezes de Almeida, “‘Regulação’ não é conceito tradicionalmente empregado no Brasil, nem nos textos normativos, nem em estudos doutrinários de direito administrativo. Daí

capaz de abranger praticamente toda a normatização imposta pelo Estado. É exemplo desta noção a opinião de Carlos Ari Sundfeld, que vê na regulação uma intervenção estatal traduzida por um amplo leque de poderes e ações, tanto com objetivos econômicos (como o controle de concentrações empresariais, a repressão de infrações à ordem econômica, o controle de preços e tarifas, a admissão de novos agentes no mercado), quanto com outras justificativas (como medidas ambientais, urbanísticas, de normatização, de disciplina das profissões etc.)²⁵¹. Também adotando um conceito abrangente de regulação, aponta Patrícia Pessôa Valente:

Regulação engloba vários conceitos e interpretações – é objeto de controvérsias e tema para um trabalho de fôlego. Contudo, nesta dissertação o termo será entendido como *“the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information-gathering and behaviour-modification”*²⁵².

Note-se que as definições não se baseiam no sujeito responsável pela edição da medida regulatória, que pode ser oriunda do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário. Também não focam no veículo ou forma pela qual se exterioriza a exigência, que pode tanto pode assumir forma de direito público quanto de direito privado²⁵³. O que interessa

decorrem não apenas uma dificuldade de precisão de seu sentido, como consequentes confusões terminológicas” (**Considerações sobre a “regulação” no direito positivo brasileiro**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 69-94, out./dez. 2005).

²⁵¹ SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 18.

²⁵² VALENTE, Patricia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de impacto regulatório. Uma ferramenta à disposição do Estado**. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

²⁵³ Um interessante conceito de regulação, que abrange o uso de instrumentos de direito privado, é citado por Paulo Mattos, nos seguintes termos: “No presente trabalho, vou adotar o termo ‘regulação’ em sentido mais amplo do que tradicionalmente utilizado no campo da economia neoclássica ou no campo do direito administrativo e econômico (enquanto regulação de serviços públicos ou controle concorrencial de mercados). Para os propósitos da análise que farei, o termo “regulação” está associado a formas de indução de investimentos e comportamentos no mercado por parte de organismos estatais, porém por meio de instrumentos de direito privado que não se confundem com os instrumentos clássicos de direito público de intervenção do Estado sobre a ordem econômica.

[...]

Nesse contexto, o termo regulação pode abranger normas típicas de direito privado, tais como as normas contratuais de direito civil e as normas de direito bancário, societário e comercial, que, quando utilizadas pelo Estado para induzir comportamentos na indústria, caracterizam forma de atuação do Estado na ordem econômica de novo tipo” (MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O sistema jurídico-institucional de investimentos público-privados em inovação no Brasil**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, out./dez. 2009).

nos conceitos de regulação adotados tanto por Sundfeld quanto pela autora acima referida é o conteúdo da atividade, sempre relacionada com medidas estatais destinadas a alterar comportamentos para amoldá-los a um interesse público maior.

Esse conceito mais amplo vai ao encontro daquele adotado na metodologia proposta pelo *Standard Cost Model*. Conforme já apontado, o modelo parte da verificação da existência de uma imposição governamental oriunda da regulação. A exigência pode inclusive ter sido voluntariamente aceita pelo destinatário (por exemplo, na atividade administrativa de fomento), desde que ela decorra do Estado.

A depender das peculiaridades jurídicas do país que conduz a pesquisa, podem ser enquadradas nesse conceito apenas as exigências previstas em lei formal (essa, a propósito, é a opção do método original holandês), ou exigências regulatórias oriundas de outras fontes estatais (por exemplo, os guias de procedimentos baixados pelo governo do Reino Unido, que foram considerados nas pesquisas lá realizadas²⁵⁴).

Nada impede, desse modo, que exigências de transferência de informações previstas em atos estatais diversos do poder normativo das agências reguladoras sejam abarcadas pelo conceito de regulação que orienta a aplicação da versão original do *Standard Cost Model*.

Essa circunstância é particularmente importante no Brasil, onde, além das regras produzidas pelas agências reguladoras, há uma vasta quantidade de normas oriundas do Legislativo e de órgãos vinculados ao Executivo, anteriores e posteriores à criação das agências reguladoras.

5.3. Os custos administrativos são relevantes no Brasil?

As linhas introdutórias deste trabalho adiantaram algumas considerações sobre a relevância dos custos administrativos na realidade brasileira. Ao fazer referência às

²⁵⁴ **Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual**. 2005. Disponível em: <<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>>. Consulta em: 07/06/2016.

pesquisas promovidas pelo Banco Mundial sobre o ambiente de negócios do Brasil, foram apresentados dados concretos sobre a relevância dos custos administrativos no país.

A par dessas informações, há opiniões de pesquisadores que, cotejando a realidade brasileira com a de outros países, indicam a desoladora realidade dos custos administrativos no país. A observação é feita por Vito Tanzi em relação à seara tributária, na qual, como sabido, a estrutura normativa volta-se, usualmente, para o incremento da arrecadação, sem grandes preocupações com as consequências para o particular que essas medidas podem causar. Lê-se da opinião do autor:

The more governments relied on the tax systems to pursue an increasing number of social and economic objectives, the more complex the tax systems became, the greater were the opportunities created for some taxpayers to “game the system”, and the less predictable their reactions. Increasingly this gaming was attempted with the assistance of “tax planners”; clever tax consultants; and, occasionally, in some 16 countries, with that of corrupt tax administrators. As a random piece of information, the Italian Corte dei Conti (the Italian Accountability Office) recently estimated that in Italy there are now about 800 different tax “incentives”, presumably pursuing 800 different objectives, through the tax system. In Brazil, the federal budget of 2016 had thousands of objectives to be promoted by it.

Inevitably, complexity creates space for corruption and opportunities for tax evasion and tax avoidance. It also encourages the growing army of lobbyists to push for small tax changes advantageous to their clients, making the tax systems increasingly more complex. Complexity significantly increases the costs of administering the tax systems, and of complying with the many tax obligations for the taxpayers. These administrative and compliance costs are important “dead weights” on the countries’ economies²⁵⁵.

Além dos custos administrativos relacionados ao sistema tributário, há outros relacionados com o dia a dia das pessoas, como as informações fornecidas para o acesso a serviços públicos²⁵⁶. Estas, a propósito, parecem representar preocupações das mais relevantes no contexto das medidas de desburocratização tomadas no Brasil desde a década de 1970, conforme descrito anteriormente.

²⁵⁵ TANZI, Vito. **Corruption, complexity and tax evasion**. Trabalho apresentado na Tax and Corruption Symposium, organizado pela UNSW Business School, Sydney, 19-20, abril de 2017.

²⁵⁶ Particularmente sobre estes custos administrativos, é interessante observar que a Holanda elaborou uma versão específica do *Standard Cost Model* denominada *Standard Cost Model for Citizens*, que foi utilizado para viabilizar o atingimento de uma meta estabelecida pelo governo de redução em 25% dos custos administrativos incidentes diretamente sobre os cidadãos. Disponível em: <http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio/metodologia_quantificacio/standard_cost_model_for_citizens.pdf>. Consulta em: 19/10/2017.

5.4. A simplicidade e a versatilidade do método

Ao descrever o processo de expansão do *Standard Cost Model* por diferentes países, o presente trabalho já mencionou advertências de especialistas a respeito do risco da transposição irrefletida de um método criado originalmente para a realidade holandesa em determinado momento histórico. O contexto econômico e a estrutura do mercado podem variar significativamente conforme a realidade de cada país, o que sugere critério e eventual adaptação do método²⁵⁷.

A literatura, a propósito, cita como exemplo didático de falha regulatória a replicação de soluções em setores ou países diversos daqueles para os quais a medida fora originalmente projetada. Algumas soluções, conforme alertam Maegli, Jaag e Finger, podem funcionar de forma adequada para um setor particular, mas dificilmente funcionarão com a mesma eficácia em outros setores sem algum ajuste²⁵⁸.

Ainda assim, dos diversos fatores apontados como determinantes da difusão do *Standard Cost Model*, talvez os mais importantes do ponto de vista prático sejam a simplicidade e a versatilidade do método. A simplicidade é expressa, principalmente, pela opção metodológica de ignorar fatores de difícil aferição e concentrar as pesquisas em aspectos de fácil medição. A versatilidade, por seu turno, fica evidente nas diferentes adaptações que o método comporta.

A experiência dos países citados no presente trabalho mostra a flexibilização de diversos conceitos adotados pelo método original e a extensão de seus objetivos para prioridades existentes em diferentes realidades. Além de flexibilizado, o SCM tem sido utilizado como parte integrante de outros métodos de medição mais recentes. É exemplo disso o denominado “*Cumulated Cost Assessment (CCA)*”, que combina diferentes

²⁵⁷ TORRITI, Jacopo. **Standard Cost Model: three different paths and their common problems**. *Journal of Contemporary European Research*. v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012. London School of Economics and Political Science.

²⁵⁸ Lê-se do trabalho: “*Regulatory mechanisms do not work adequately in other markets or industries without any adjustment. Therefore the choice of adequate or optimal regulatory tools and mechanisms often related to specific characteristics and the Market structure in a particular industry or geographical Market*” (MAEGLI, Martin; JAAG, Christian; FINGER, Matthias. **Regulatory governance costs in network industries: observations in postal regulation**. *Competition & Regulation in Network Industries*. 207, Suíça, 2010. p. 9).

variações do SCM para medir custos administrativos, custos substantivos de cumprimento da regulação e custos indiretos²⁵⁹. A circunstância de o método ter sido criado na Holanda, portanto, não representa obstáculo intransponível para a sua adoção por qualquer outro país, incluindo o Brasil.

5.5. *Standard Cost Model* em Portugal

É praticamente um lugar-comum nos textos de autores brasileiros sobre burocracia a associação do fenómeno no país com as origens históricas da colonização. A entonação desses textos é, em regra, de crítica às estruturas administrativas portuguesas, e o objetivo parece ser o de relacionar os problemas atualmente enfrentados pelo Brasil com as mazelas do sistema político-administrativo da metrópole, na época do Brasil-Colônia²⁶⁰.

Ocorre que, enquanto os brasileiros lamentam um passado longínquo, Portugal olha para o futuro. E se moderniza²⁶¹. Além de, há algum tempo, ter uma doutrina muito bem estruturada sobre legística (consentânea com aquela existente em países como Suíça,

²⁵⁹ SHREFLER, Lorna; LUCHETTA, Giacomo; SIMONELLI, Felice. **A new tool in the box? The Cumulative Cost Assessment**. *European Journal of Risk Regulation*, p. 68, 2015.

²⁶⁰ Veja-se a respeito a menção feita por Beltrão sobre este ponto: “Quando Tomé de Sousa desembarcou na Bahia em 1549, nomeado Governador-Geral pelo regime absolutista e centralizador vigente em Portugal, já trouxe consigo um ‘Regimento’ pronto e acabado, elaborado em Lisboa, que representou na verdade a primeira Constituição do Brasil. Ainda não havia povo nem sociedade, mas já existia, pré-fabricado e imposto, de alto e de longe, o arcabouço administrativo que deveria moldar a ambos.

Esse modelo passou a prevalecer. A estrutura burocrática sempre precedeu e condicionou a organização social. Essa circunstância é assinalada por todos os estudiosos de nossa colonização.

Segundo João Camilo de Oliveira Torres, ‘o fato realmente espantoso é que no Brasil o Estado precedeu fisicamente ao povo’. Na linguagem de Oliveira Vianna, ‘a população dos núcleos locais já nasce debaixo das prescrições administrativas. Essa organização administrativa e política não é então uma criação consciente dos indivíduos; é uma carapaça disforme, vinda de fora, importada, vasta, complexa, pesada’. Segundo Faoro, ‘desde o primeiro século de nossa história, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias’. Tristão de Athayde arremata: ‘fomos um país formado às avessas, que teve Coroa antes de ter povo; parlamentarismo antes de eleições; escolas superiores antes de alfabetização; bancos antes de ter economias’.

Não é de estranhar-se assim que no Brasil a burocracia se tenha superposto à sociedade” (BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984. p. 34).

²⁶¹ Embora com outro enfoque, a circunstância foi apontada, com estilo, em artigo escrito pelo sociólogo Luiz Werneck Vianna, no editorial do O Estado de S.Paulo: “Em outros tempos bicudos, não tão distantes desses que aí estão, celebrado poeta popular lançou a profecia de que, no andar da carruagem em que nos encontrávamos, iríamos tornar-nos um imenso Portugal. A predição não se cumpriu. Aliás, Portugal está muito bem, e as reviravoltas do destino nos conduziram a um lugar de fato maligno” (VIANNA, Luiz Werneck. **Um imenso tribunal**. O Estado de S.Paulo, Espaço aberto, 01/10/2017).

Áustria e Alemanha Ocidental)²⁶², o país vem, em postura absolutamente afinada com a Europa, tomando medidas concretas dirigidas à melhoria da qualidade da regulação e à simplificação administrativa.

Como relata Carlos Blanco de Moraes, desde 2001, o governo português vinha criando comissões com o objetivo de avaliar o estado da legislação do país. Segundo o autor, como resultado da Comissão Técnica para a Qualidade e Eficiência dos *Actos Normativos* do Governo, foi criado o programa denominado “Legislar Melhor”, que é considerado o “primeiro documento estratégico para a promoção da qualidade e eficiência dos actos legislativos em Portugal”²⁶³.

A partir de 2006, Portugal passou a desenvolver e a aplicar um projeto amplíssimo de simplificação administrativa denominado SIMPLEX²⁶⁴, cuja descrição resumida consta da página eletrônica do Governo Português:

O SIMPLEX é um programa do governo que visa a simplificação legislativa e administrativa, e a modernização dos serviços públicos. Foi lançado em 2006, tendo sido até 2011, implementadas com sucesso mais de 1.000 medidas de simplificação administrativa e legislativa, incluindo a administração eletrónica. A taxa de execução do programa foi sempre superior a 80%.

O programa foi retomado em 2016, com o SIMPLEX+16, apontado como uma continuação do programa original, com 255 medidas de simplificação administrativa e de modernização dos serviços públicos²⁶⁵. Entre essas, destaca-se o “Custa Quanto”, definido como uma proposta de

²⁶² A esse respeito, nota Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Por suas relações com a vivência brasileira, dou aos autores lusitanos destaque especial, sobretudo àquele que mais profundamente se dedicou ao tema – o professor Carlos Blanco de Moraes, autor de um verdadeiro tratado sobre o assunto, modestamente denominado Manual de Legística. Vale assinar, como o jovem e douto mestre o faz, a contribuição a esse propósito de Gomes Canotilho, em Relatório de 1987, e de Jorge Miranda, que ministrou, no curso de pós-graduação da Universidade de Lisboa, em 1997/1998, a disciplina ‘Teoria da Lei’, que abordava vários dos temas da legística. Foi, todavia, o ilustre Carlos Blanco de Moraes que deu feição definitiva a esse curso, ministrando-o em 1998/1999, 1999/2000, já com o título ‘Teoria da Lei e Ciência da Legislação’” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 323).

²⁶³ MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística. Critérios científicos e técnicos para legislar melhor**. São Paulo: Verbo, 2007. p. 33.

²⁶⁴ Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/19464873/20160519-mpma-brochura-simplex.pdf>>. Consulta em: 30/08/2017.

²⁶⁵ Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/19464873/20160519-mpma-brochura-simplex.pdf>>. Consulta em: 20/09/2017.

implementação de um mecanismo apto a medir o impacto económico de novas iniciativas legislativas aprovadas pelo Conselho de Ministros – em especial, nas micro, pequenas e médias empresas –, focado na identificação e estimação da variação de encargos, para as empresas e para os cidadãos²⁶⁶.

A proposta encontra-se inserida no contexto das disposições da Resolução do Conselho de Ministros nº 95-A/2015, que, em seu art. 29, prevê a obrigatoriedade de um parecer (com natureza vinculativa) da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa para todos os projetos de lei que impliquem aumento de encargos administrativos ou outros custos²⁶⁷.

Como instrumento para tanto, a Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2017 foi editada com o objetivo de

criar um sistema institucionalizado que permita medir e calcular os custos, para as pessoas e para os agentes económicos, inerentes à legislação do Governo, de modo sistemático e numa fase precoce do procedimento legislativo, com base em critérios e parâmetros estandardizados, de acordo com as melhores práticas internacionais, recorrendo parcialmente ao *Standard Cost Model* (SCM), método que tem sido utilizado nos diferentes Estados-Membros da União Europeia.

Ou seja, pela resolução, o governo português decidiu conduzir um projeto piloto de aplicação do *Standard Cost Model*, a ser experimentado a partir de 2017. Essas medidas

²⁶⁶ A definição consta da exposição de motivos da Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2017.

²⁶⁷ Lê-se da norma: “Artigo 29º

Parecer da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa

1 – Todos os projetos legislativos que envolvam o aumento de encargos administrativos ou outros custos de contexto, designadamente, criação ou duplicação de procedimentos ou exigências de natureza administrativa, certificativa ou registral, ou que, por qualquer outra forma, aumentem encargos para as empresas, especialmente para as PME, carecem de parecer vinculativo da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa”.

de simplificação e de modernização do Estado, a propósito, inserem-se em um processo contínuo e de longo prazo, como demonstra a apresentação do SIMPLEX+17:

O SIMPLEX+2017 tem 172 medidas de simplificação e modernização administrativa e legislativa para todas as áreas da governação, organizadas, à semelhança do programa anterior, por diferentes eixos de intervenção em função dos objetivos a alcançar: administração pública + eficiente; comunicações + simples; documentos + acessíveis; licenciamentos + ágeis; mais serviços e + informação num único local; obrigações + simples; serviços para estrangeiros + fáceis; mais e melhor atendimento. A estas medidas juntam-se 65 medidas plurianuais iniciadas no simplex+2016²⁶⁸.

Em entrevista recente, a ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, Maria Manuel Leitão Marques, apontou ter dados de estudos realizados em relação a 11 procedimentos já simplificados, que indicam uma economia de 560 milhões de euros para as empresas²⁶⁹.

O vínculo histórico do Brasil com Portugal e a apontada relação existente entre os traços de nossa organização administrativa e a cultura portuguesa justificam a colocação do presente item não no capítulo destinado à apresentação da difusão do método pelo mundo, mas, sim, no capítulo em que a tese objetiva demonstrar a aplicabilidade do *Standard Cost Model* ao Brasil. A ideia é destacar, por meio do cotejo entre os relatos históricos da formação política do Brasil e a modernização pela qual tem passado nossa antiga Metrópole, a pertinência (e a urgência) da simplificação no contexto brasileiro.

5.6. Acoplamento do método ao direito no Brasil

²⁶⁸ Disponível em: <<https://www.simplex.gov.pt/simplex2017>>. Consulta em: 19/09/2017.

²⁶⁹ Lê-se da matéria: “Mandámos avaliar o impacto global de 14 medidas e temos resultados para 11. Apontam para uma poupança direta para as empresas de cerca de 560 milhões de euros por ano, em horas de trabalho ou custos administrativos, pelo facto de termos simplificado estes 11 procedimentos, como a informação empresarial simplificada, o pagamento de impostos diretos ou a declaração mensal de remunerações para a Segurança Social. Medimos também os ganhos para o Estado, ou seja, quanto é que o Estado poupa em termos de horas ou dias de trabalho. As mesmas 11 medidas pouparam 470 mil horas de trabalho, equivalentes a 50 dias de trabalho por ano” (MADEIRA, João; FERNANDES, Denise. **Não temos muitos funcionários públicos**. *Jornal Económico*, 30/07/2017).

A tese defendida neste trabalho, conforme exposto nos itens anteriores, é a de que o *Standard Cost Model* é útil e aplicável ao Brasil. Mas como encaixá-lo no nosso ordenamento jurídico? A pergunta é relevante porque, embora o funcionamento do método tenha sido descrito com detalhes nos capítulos anteriores, resta a dúvida sobre como relacioná-lo ao sistema jurídico vigente.

Se, do ponto de vista sociológico, a maioria das experiências internacionais de implementação do *Standard Cost Model* resultou de um abrangente consenso entre sociedade e governo sobre a necessidade de simplificar e de modernizar o Estado, sob o enfoque jurídico, esse grande esforço acabou traduzido em normas destinadas a viabilizar a operacionalização do método.

A Alemanha, por exemplo, optou por incorporá-lo à Avaliação de Impacto Regulatório. Assim, pela lei de 2006 que criou o National Regulatory Control Council – NRCC, atribuiu-se a este órgão a função de apoiar o Governo Federal nos projetos de redução da burocracia e de melhoria da qualidade da regulação²⁷⁰. Para essa tarefa, estipulou-se a obrigatoriedade da utilização do *Standard Cost Model*²⁷¹ e o NRCC foi incumbido da tarefa de supervisionar o uso do método pelos ministérios, quando da análise dos custos feita por estes previamente à edição de leis federais²⁷².

No sistema alemão, há uma intensa participação de órgãos técnicos setoriais no processo legislativo. Os ministérios e o próprio Judiciário são envolvidos na discussão de projetos de lei de suas respectivas áreas de atuação em fases preliminares da sua

²⁷⁰ Lê-se da primeira seção do referido ato: “*In particular, it examines the description of the compliance costs of new regulations for citizens, the business sector and public administration in terms of comprehensibility and correct methodology, as well as the description of the other costs to businesses and especially for small and medium-sized enterprises*”.

²⁷¹ Sobre este ponto, dispõe a segunda seção da lei: “(3) *The Standard Cost Model must be applied in measuring the administrative costs. The internationally recognized rules for the application of the Standard Cost Model must be taken as a basis. Divergences from this method require a resolution by the majority of the members of the National Regulatory Control Council and the consent of the Federal Government. The necessity of a resolution must in particular be examined if a divergence from the internationally recognized rules for the application of the Standard Cost Model must otherwise be feared*”.

²⁷² A esse respeito, observa Thomas Wolf-Hegerbekermeier: “*In Germany, the SCM was implemented by enacting a law in 2006 about the National Regulatory Control Council (NRCC). §§ 1 and 2 NKRK regulates that the NRCC controls the description of costs using a law drafted in the context of the German impact assessment. If there is a law draft coming from the federal ministries, then it must describe the costs of this particular legislation (§ 44 GGO)*” (WOLF-HEGERBEKERMEIER, Thomas Rudolph. **Municipal management of administrative burdens – Standard Cost Model as Method of Change**. Tese de doutorado. Universidade de Gloucestershire, p. 34).

elaboração²⁷³. Entre os objetivos dessas manifestações técnicas encontra-se a análise dos efeitos desejados e dos possíveis efeitos indesejados, inclusive de longo prazo²⁷⁴. Há, ainda, previsão para a inserção nos projetos de regra dirigida à avaliação póstuma, com o objetivo de promover uma avaliação sobre os resultados alcançados pela lei, seus possíveis efeitos colaterais e a proporcionalidade dos custos em relação aos resultados²⁷⁵.

Em Portugal, a responsabilidade pela aplicação do *Standard Cost Model* também foi atribuída ao governo. No regime português, denominado misto parlamentar-presidencial, há, como ensina Canotilho, “um conselho de ministros, presidido por um chefe de governo, com autonomia institucional e competência própria”²⁷⁶. Ao governo é atribuída competência legislativa, de caráter residual (porém relevante) em relação àquela do Legislativo (Assembleia da República)²⁷⁷.

²⁷³ O tema encontra-se regulado pelas Regras de Procedimento Conjuntas dos Ministérios Federais – GGO alemão, que preceitua a respeito da participação do governo no processo legislativo: “Antes de enviar o projeto de proposta legislativa ao Governo Federal, o Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros deve envolver os Ministérios Federais e o Conselho Nacional de Controle Regulatório afetados pelo projeto de lei em um estágio inicial em seus trabalhos preparatórios e elaboração. Todos os ministérios da República Federal da Alemanha, cujos setores comerciais são afetados (Anexo 6). Os Ministérios Federais do Interior e do Judiciário devem estar envolvidos no exame das normas legais quanto à sua compatibilidade com a Lei Fundamental, bem como em todos os outros casos em que surgem dúvidas na aplicação da Lei Básica. No caso de projetos legais que exigem um extenso controle europeu devido à sua complexidade, bem como em outros casos justificados, os ministérios dos Estados federais são tratados deliberadamente sobre questões europeias com uma competência europeia global (especialmente o Ministério Federal da Economia e Tecnologia, o Ministério Federal da Justiça, Ministério Federal das Relações Exteriores)”.

²⁷⁴ Sobre esse assunto, prevê o GGO: “As consequências legais da Lei devem ser entendidas como a lei. Incluem os efeitos pretendidos e os efeitos colaterais indesejáveis. A apresentação das consequências legais previsíveis deve ser realizada em consulta com os ministérios competentes do Ministério Federal de Economia e Trabalho, e deve ser demonstrada quanto aos efeitos financeiros sobre os quais os cálculos ou os pressupostos se baseiam. Deve ser demonstrado se os efeitos do projeto correspondem a um desenvolvimento sustentável, em particular os efeitos a longo prazo do projeto. O Ministério Federal do Interior pode fazer recomendações para a determinação das leis”.

²⁷⁵ Este ponto também é regulado pelo GGO, que dispõe: “Na nota explicativa do projeto de lei, o departamento principal deve determinar se e depois de qual período é necessário determinar se os efeitos pretendidos foram alcançados, se os custos incorridos são proporcionais aos resultados e quais os efeitos colaterais ocorridos”.

²⁷⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra, Almedina, 2000. p. 599.

²⁷⁷ A matéria vem regulada no artigo 198 da Constituição Portuguesa, que dispõe:
 “1. Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas:
 a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República;

Como instrumento para o exercício dessa competência legislativa, há o Regimento do Conselho de Ministros (aprovado por meio de uma resolução deste mesmo Conselho), que regula o processo legislativo no âmbito do governo²⁷⁸. E exatamente neste Regimento é que foi inserida a adoção do *Standard Cost Model*.

Para tanto, a Resolução do Conselho dos Ministros nº 44/2017 aprovou o modelo de avaliação de impacto regulatório baseado nos “custos líquidos” criados pela legislação²⁷⁹. O modelo português criou, ainda, um órgão específico, vinculado ao governo, para acompanhar a aplicação das medidas²⁸⁰. Tal órgão, por expressa determinação da resolução, tem a obrigação de atuar “em estreita articulação com os gabinetes ministeriais proponentes e com os serviços, organismos e entidades indicados por cada área governativa, a quem compete, nomeadamente, disponibilizar informação necessária a essa avaliação”²⁸¹.

Ou seja, a exemplo do modelo alemão, os órgãos técnicos do governo com atuação em cada matéria específica participam do processo legislativo, fornecendo as informações necessárias às análises econômicas da proposta. E este ponto revela uma ligação importante dessas experiências internacionais de aplicação do *Standard Cost Model* com o ordenamento brasileiro.

No Brasil, a exemplo do que ocorre na Alemanha e em Portugal, há uma intensa participação do Poder Executivo no processo legislativo. Cabe aos ministérios e demais órgãos técnicos setoriais o fornecimento de informações para a análise jurídica e política

²⁷⁸ Lê-se, assim, da exposição de motivos da Resolução nº 95-A/2015 do Conselho de Ministros: “A Constituição da República Portuguesa, nos termos do nº 2 do artigo 198º, confere ao Governo uma margem de liberdade quanto à fixação das regras relativas à sua organização e funcionamento. Impõe-se, por isso, que se proceda a uma previsão, sistemática, e clarificadora, das normas a que obedece o funcionamento do XXI Governo Constitucional e, em especial, do Conselho de Ministros e da Reunião de Secretárias/os de Estado. O Regimento do Conselho de Ministros assume, assim, uma função reguladora do procedimento legislativo e da articulação entre as/os que nele intervêm, com vista a estabelecer uma calendarização precisa das iniciativas legislativas indispensáveis ao cumprimento do Programa do XXI Governo Constitucional para a XIIIª Legislatura”.

²⁷⁹ Dispõe a Resolução do Conselho dos Ministros nº 44/2017: “Nos termos da alínea g) do nº 1 do artigo 200º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 – Aprovar o modelo de avaliação prévia de impacto económico legislativo, focado na medição da variação de encargos criados por legislação aprovada pelo Governo, que tenham por destinatárias pessoas e/ou empresas”.

²⁸⁰ Lê-se da Resolução do Conselho dos Ministros nº 44/2017: “3 – Determinar que o membro do Governo responsável pela área da Presidência e da Modernização Administrativa cria um núcleo de avaliação de impacto legislativo no âmbito do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros”.

²⁸¹ Item 4 da Resolução do Conselho dos Ministros nº 44/2017.

realizada tanto nos projetos de lei de iniciativa do governo, quanto nos projetos de lei originados das Casas Legislativas.

A matéria, na esfera federal, encontra-se atualmente regulamentada no Decreto nº 9.191/2017, que, reproduzindo, neste ponto, o regramento já existente na vigência do Decreto nº 4.176/2002, atribui aos ministérios e aos órgãos técnicos do Executivo a análise das proposições de atos normativos em suas respectivas áreas de competência²⁸². A “estreita articulação” prevista na resolução portuguesa também é notada no modelo brasileiro, que tem a Casa Civil da Presidência da República como órgão catalisador da relação entre os órgãos técnicos e as demais autoridades envolvidas na análise do projeto²⁸³.

Essa participação dos órgãos técnicos no processo legislativo também fica evidente na atividade de instrução dos projetos encaminhados para a análise presidencial de sanção ou veto. A critério da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Presidência da República, os ministérios e demais órgãos da Administração Federal devem fornecer as informações técnicas necessárias para a decisão do Presidente da República²⁸⁴.

²⁸² “Art. 22. Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos.”

²⁸³ “Art. 23. Compete à Casa Civil da Presidência da República:

I – examinar a constitucionalidade, a legalidade, o mérito, a oportunidade e a conveniência política das propostas de ato normativo;

II – verificar se os Ministros de Estado aos quais está afeta a matéria da proposta de ato normativo referendaram ou, conforme o caso, foram ouvidos sobre o ato submetido ao Presidente da República; e

[...]

Art. 24. Compete à Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República:

I – examinar as propostas de ato normativo quanto ao mérito, à oportunidade, à conveniência e à compatibilização da matéria neles tratada com as políticas e as diretrizes do Governo;

II – articular-se com os órgãos interessados para efetuar os ajustes necessários nas propostas de atos normativos;

III – solicitar informações, quando julgar conveniente, aos órgãos da administração pública federal, para instruir o exame dos atos normativos sujeitos à apreciação do Presidente da República; e

IV – disponibilizar orientações de apoio à elaboração dos pareceres de mérito.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso III do *caput*, os órgãos da administração pública federal que não participaram da elaboração da proposta de ato normativo deverão examinar a matéria objeto da consulta no prazo fixado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, sob pena de se presumir concordância com a proposta de ato normativo.”

²⁸⁴ “Art. 44. Na apreciação de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Governo da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto de lei.

Parágrafo único. Exceto quando houver determinação em contrário, os Ministérios e os demais órgãos da administração pública federal enviarão as informações solicitadas no prazo de dez dias.”

É fato que o prazo constitucional de quinze dias para o exercício do veto pelo presidente é evidentemente insuficiente para a realização de uma pesquisa na metodologia do *Standard Cost Model*. Ainda assim, é preciso reconhecer que, na prática, o Executivo participa do processo legislativo e de alterações legislativas efetivamente relevantes para o governo muito antes da remessa formal do projeto para sanção. É inclusive atribuição da Casa Civil, expressamente prevista no regramento em vigor, a análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas em trâmite no Congresso Nacional com as diretrizes governamentais²⁸⁵. Vale, nesse aspecto, a articulação política do Poder Executivo perante os órgãos do Legislativo.

E é durante esse acompanhamento dos projetos que os órgãos setoriais do Executivo, em suas respectivas áreas de atuação, poderiam realizar estudos de avaliação dos custos vinculados à proposta legislativa em trâmite. Por outro lado, nos projetos de iniciativa do Executivo, essa análise poderia ser integrada já como fase da atuação dos ministérios no curso das proposições a seu cargo.

Além desses aspectos, é preciso que qualquer proposta de introdução da avaliação dos custos vinculados à legislação no Brasil concentre esforços também nas normas já existentes. As experiências internacionais de aplicação do *Standard Cost Model*, conforme relatado no presente trabalho, foram originalmente focadas na revisão do ordenamento já existente. O modelo holandês, por exemplo, foi iniciado por amplas medições dos custos administrativos, que foram acompanhadas da estipulação de metas de redução desses encargos.

A experiência recente do governo Obama também mostrou a importância de uma análise retrospectiva da regulação. Em 2011, o presidente lançou um programa abrangente nesse sentido, apelidado de “*lookback*”, focando o tema da simplificação. A proposta foi motivada pela crença de que, em um período de dificuldade econômica, haveria uma necessidade premente de eliminar exigências injustificadas e de reavaliar normas já existentes. O relato é feito por Cass Sustein, que integrou a equipe responsável pelo projeto:

²⁸⁵ Anexo I do Decreto Federal n. 8.889/2016:

Art. 1º À Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, compete:

[...]

c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

*We believed that in a difficult economic period, there was a pressing need to eliminate unjustified requirements and to reassess rules on the books. Doing so, we knew, would be a significant step toward making the whole system simpler. We also heard this suggestion, loud and clear, from businesses both large and small. Some expensive rules, sensible when issued, do not make sense today.*²⁸⁶

O resultado parcial da iniciativa foi uma economia estimada em mais de dez bilhões de dólares para os cinco anos seguintes. E, como relatado pelo próprio Sustain, este valor representa apenas uma pequena fração da economia esperada, notadamente considerando que muitos dos benefícios são difíceis de monetizar²⁸⁷.

Seria importante, assim, que a proposta de integração do *Standard Cost Model* ao Brasil, além das normas em elaboração, também abrangesse as normas já postas. Para essa finalidade, parece haver algum espaço de atuação no ambicioso projeto de consolidação das leis federais anunciado pela Lei Complementar nº 95/98 e detalhado, atualmente, no Decreto Federal nº 9.191/2017²⁸⁸.

Na regulamentação anterior da referida lei, regida pelo Decreto Federal nº 4.176/2002, a participação do Executivo na proposta de consolidação das leis federais era concatenada pela Casa Civil, que tinha a atribuição de criar um grupo de trabalho denominado Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos para coordenar e implementar a consolidação no âmbito do Executivo²⁸⁹. Os trabalhos deveriam ser organizados por matrizes de acordo com a matéria²⁹⁰, o que serviria para delimitar a atuação dos ministérios e órgãos setoriais nas respectivas esferas de competência. Esses órgãos e os ministérios, por seu turno, deveriam criar grupos de trabalho denominados

²⁸⁶ SUSTEIN, Cass R. *Simpler: the future of government*. New York: Simon & Schuster, 2013, p. 178.

²⁸⁷ SUSTEIN, Cass R. *Simpler: the future of government*. New York: Simon & Schuster, 2013, p. 183.

²⁸⁸ “Art. 45. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, compostas por volumes com as matérias conexas ou afins, de maneira a constituir a Consolidação da Legislação Federal.

Parágrafo único. A Consolidação a que se refere o *caput* consistirá na reunião das leis pertinentes a determinada matéria em um único diploma legal, com a revogação formal das leis incorporadas à consolidação e sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.”

²⁸⁹ “Art. 42. Até o prazo de trinta dias a contar da publicação deste Decreto, o Chefe da Casa Civil instituirá Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos, com a atribuição de coordenar e implementar os trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo.”

²⁹⁰ “Art. 29. Considera-se matriz de consolidação a lei geral básica, à qual se integrarão os demais atos normativos de caráter extravagante que disponham sobre matérias conexas ou afins àquela disciplinada na matriz.”

Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos²⁹¹, com escopos e prazos definidos pelo Grupo Executivo de Consolidação²⁹².

Não obstante toda essa estrutura normativa, o projeto de consolidação e de revisão dos atos normativos federais não alcançou resultados concretos. Provavelmente como consequência disso, os grupos e comissões a eles relacionados acabaram extintos pelo Decreto Federal nº 9.191/2017, que se limitou a repetir, de forma genérica, as disposições da Lei Complementar nº 95/98 a esse respeito.

Ainda assim, sendo a consolidação das leis federais uma abrangente proposta de verificação retrospectiva da legislação, nada impediria que a análise econômica dos atos normativos fosse inserida neste projeto. Ou seja, seria possível utilizar a estrutura normativa existente sobre a consolidação das leis federais para um abrangente *lookback* focado na simplificação, a exemplo do que se verificou nos Estados Unidos por obra do governo Obama e em outros tantos países que promoveram revisões normativas em seus respectivos programas de reforma administrativa.

Finalmente, é interessante destacar que, além de uma revisão do ordenamento existente e da avaliação dos custos no momento em que a regras são elaboradas, é importante o acompanhamento constante das regras. Ou seja, é preciso que o progresso dos projetos de simplificação seja continuamente acompanhado. Sobre esse aspecto, merece destaque a proposta do governo Obama, também descrita por Sustain:

After the plans were finalized, we did a great deal to try to create a culture of retrospective analysis rather than just a onetime endeavor. In 2012 the president issued an executive order with three key components. First, agencies are required to reach out to the public, on a continuing basis, to solicit ideas about reforms. Second, agencies must give priority to reforms that would have a significant impact – for example, those with big economic savings. New

²⁹¹ “Art. 43. Até o prazo de trinta dias a contar da publicação deste Decreto, os Ministérios e os órgãos da estrutura da Presidência da República instituirão Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos, com a atribuição de proceder ao levantamento dos atos normativos pertinentes à sua esfera de atuação e das entidades a eles vinculadas, com vistas a consolidar os textos legais.
[...]

Art. 45. Para a consolidação de leis que estejam na esfera de atuação de dois ou mais Ministérios ou órgãos da estrutura da Presidência da República, o Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos da Casa Civil definirá a competência para a realização do trabalho de consolidação ou a instituição de grupo de trabalho misto, podendo ser desmembrada a lei de uso interministerial, para aglutinação em diferentes matrizes de consolidação, conforme a matéria específica a ser tratada.”

²⁹² Art. 46. As Comissões e as Subcomissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos realizarão os trabalhos de consolidação de acordo com os parâmetros, os prazos e a apresentação gráfica definidos pelo Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos da Casa Civil.”

initiatives should make a real difference; they should not be symbolic measures or mere updating. Third, and perhaps most important, agencies have to report on their progress to OIRA and to the public on a continuing basis. This final step is designed to promote accountability – to ensure that if agencies are not doing much, the public will be able to see that and provide a corrective.

Esse passo final, indicado pelo autor norte-americano como talvez o mais importante, traz à luz um último detalhe que merece ser debatido. Afinal, seria interessante ou não a criação de um órgão para o acompanhamento das políticas de simplificação?

A experiência internacional mostra a importância desse fator para o sucesso das políticas. Conforme narrado no presente trabalho, as propostas mais notórias de aplicação de medidas de simplificação foram acompanhadas da criação de órgãos responsáveis pela fiscalização das metas e pela avaliação dos resultados alcançados.

No já referido relatório sobre simplificação administrativa nos países da OCDE, há referência a quatro espécies de modelos organizacionais dessa natureza²⁹³. O primeiro deles é o de entidades de propósito único (*“Single Purpose Entities”*), que seriam órgãos ou grupos destinados a acompanhar uma medida específica entre aquelas vinculadas às políticas de simplificação. Como exemplos, o relatório cita a *Small Business Administration* norte-americana, destinada a acompanhar políticas voltadas para as pequenas empresas; o *Small Business Service* inglês, com o mesmo propósito e o ATICA francês (*agence pour les technologies de l’information et de la communication*), cujo objeto é promover a simplificação por meio de instrumentos de tecnologia da informação.

O segundo modelo citado no relatório é o de agências de simplificação administrativa, que seriam órgãos com o objetivo específico de promover políticas de simplificação administrativa (consideradas como o amplo leque de medidas já apontado). Os exemplos citados são França (que criou, em 1998, a Comissão sobre Simplificação Administrativa – COSA), Bélgica (que instituiu, no mesmo ano, a Agência de Simplificação Administrativa – ASA) e Itália (onde funcionou, de 1999 a 2002, a Unidade de Simplificação Administrativa – NUCLEO).

O terceiro modelo apontado é o de Unidades de Reforma Regulatória, que seriam órgãos com uma agenda mais ampla de melhoria de qualidade da regulação, no bojo da

²⁹³ **From red tape to smart tape. Administrative simplification in OECD countries.** Paris: OCDE, 2003. p. 56.

qual se inseririam políticas de simplificação administrativa. Os exemplos mais ilustrativos citados são o *Office of Information and Regulatory Affairs* – OIRA – norte-americano e o *Office of Regulatory Review* – ORR australiano.

O quarto e último modelo identificado é o dos comitês externos, descritos como órgãos criados pelo governo com uma composição plural, com maioria de representantes da área não governamental, como acadêmicos ou empresários, destinados a promover e coordenar medidas de simplificação. Os exemplos mais conhecidos desta categoria são os já citados “*Better Regulation Task Force*” britânico e o Comitê Schlechte holandês (que, conforme narrado, deu origem ao ACTAL).

A ideia de um órgão técnico especializado, na prática, representa a tentativa de dar estabilidade e continuidade às políticas de simplificação, o que é alcançado, como mostram as propostas referidas, por meio de desenhos institucionais de órgãos influenciados por critérios como independência, participação e especialização²⁹⁴.

Embora pareça atraente a ideia de criar no Brasil um audacioso comitê destinado à simplificação, uma agência independente voltada para a reforma regulatória, ou, ainda, um órgão autônomo unicamente focado na simplificação administrativa, parece mais viável atualmente, dos pontos de vista financeiro, político e social, uma proposta mais modesta e menos custosa.

De fato, a própria dimensão de qualquer reforma que se pretenda realizar é um fator relevante a ser considerado. Como observa Mariana Mota Prado a partir da opinião de Michael Trebilcock e Ron Daniels, não há dados seguros sobre como realizar reformas institucionais bem-sucedidas. Os autores apontam três obstáculos principais às reformas do Estado de Direito: a falta de recursos financeiros, tecnológicos ou humanos; fatores sociais, culturais e históricos; e, finalmente, a resistência de grupos de interesse, preocupados em garantir a manutenção de seus privilégios. Ao comparar reformas integrais com reformas fragmentárias, a referida autora alerta que estas podem resultar no inconveniente de provocar reações que acabem por bloquear passos seguintes da mudança desejada. Ainda

²⁹⁴ Note-se, a título de ilustração, o invejável corpo técnico do OIRA norte-americano: “*OIRA has approximately 45 full-time career civil servants who work with agency officials on specific issues and regulations. All OIRA career staff possesses graduate level degrees and have historically come from backgrounds in economics, law, policy analysis, statistics, and information technology. With the growth of science-based regulation and information-quality issues, several staff members also have expertise in public health, toxicology, epidemiology, engineering, and other technical fields*”. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/oira/about>>. Consulta em: 04/10/2017.

assim, muitas vezes, as reformas parciais são a única opção viável. A ideia está bem sintetizada no trecho a seguir:

No artigo intitulado “*Path Dependence*” Desenvolvimento e a Dinâmica das Reformas Institucionais”, nós identificamos uma série de vantagens oferecidas por reformas fragmentadas e sequenciais (MOTA PRADO & TREBILCOCK, 2009). Em contraste, no presente artigo eu ressalto um dos potenciais problemas com esse tipo de reforma: reformas iniciais tornando-se obstáculos para futuras reformas. Entretanto, eu não concluo que reformas integrais e abrangentes sejam necessariamente preferíveis às reformas sequenciais. Ao contrário, aqueles que estejam implementando reformas devem pesar os riscos apresentados por reformas fragmentadas em relação aos riscos apresentados por reformas abrangentes, e esses últimos não são desprezíveis.

Além disso, apesar do risco de reformas-armadilha, em alguns casos reformas fragmentadas são a única opção disponível. Em artigo sobre *path dependence*, Mota Prado e Trebilcock (idem) analisaram as vantagens oferecidas por reformas fragmentadas *vis-à-vis* reformas integrais durante o que nós denominamos “períodos normais”. Concluiu-se que a implementação de reformas ambiciosas é improvável durante períodos normais, porque esse tipo de reforma exige grandes rupturas e causa perturbações sociais e políticas gerando, conseqüentemente, maior resistência²⁹⁵.

Não havendo no Brasil clima para grandes rupturas que possam dar ensejo a reformas ambiciosas, parece mais plausível uma experiência inicial e fragmentada, que, em vez de grandes agências ou comitês, crie um núcleo voltado especificamente para a implantação do *Standard Cost Model*, no formato das “*Single Purpose Entities*” referidas. E, nesse contexto, a experiência que está sendo conduzida em Portugal parece um interessante paradigma a ser utilizado como fonte de inspiração.

Conforme já relatado, Portugal optou por instituir um núcleo destinado à avaliação do impacto legislativo, no âmbito do governo, o qual terá a atribuição de, “em estreita articulação com os gabinetes ministeriais proponentes e com os serviços, organismos e entidades indicados por cada área governativa”, implementar um projeto-piloto, a título experimental, de aplicação do *Standard Cost Model*²⁹⁶.

²⁹⁵ PRADO, Mariana Mota. **O paradoxo das reformas do Estado de Direito. Quando as reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, nº 45, p. 73-90, mar. 2013.

²⁹⁶ A proposta consta da Resolução do Conselho dos Ministros nº 44/2017, que dispõe em seu item 6: “Definir que o modelo referido no nº 1 vigorará como projeto-piloto, a título experimental, para o ano de 2017, pelo período de um ano, após o qual será sujeito a avaliação pelo Conselho de Ministros, com base em relatório a apresentar pelo membro do Governo responsável pela área da Presidência e da Modernização

Equilibrado, cauteloso e pouco oneroso, o modelo português é importante referência para o Brasil que, conforme adiantado, tem na Casa Civil da Presidência uma estrutura bastante semelhante, responsável pela coordenação e pela articulação da participação das áreas técnicas do Executivo no processo legislativo.

Nada impediria, assim, que, em simetria com a experiência portuguesa, o Brasil criasse um grupo de trabalho vinculado à Casa Civil da Presidência, com o específico propósito de conduzir um projeto-piloto de aplicação do *Standard Cost Model* voltado para a constante verificação dos custos relacionados às normas em vigor. A proposta de criação de um corpo responsável pela avaliação de impacto regulatório nesses moldes foi inclusive sugerida pela OCDE, como observado por Camila Moreira de Castro:

OECD experience shows that RIA, to be effective, has to be in the hands of a body responsible for quality control and is able to challenge the use of RIA in other government institutions. In the Brazilian case, this task is closely linked to the creation of an oversight body for regulatory quality. This unit could be located in Casa Civil, since that institution has the political support and plays a key role for co-ordinating government policies. The oversight body should have as one of its main functions to revise and support the use of RIA across the whole administration. Ministries and agencies should be able to undertake RIA as early as possible in the decision-making process. This would imply training the responsible staff so they can successfully accomplish their task (OECD, 2008:319)²⁹⁷.

O extinto Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos, portanto, poderia ser restabelecido e atualizado, para tornar-se um Grupo Executivo de Consolidação e de Simplificação dos Atos Normativos, passando assim a abarcar, além da responsabilidade pela coordenação e pela implementação dos trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo, a atribuição de, em conjunto com órgãos setoriais (como eram as Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos previstas no revogado Decreto Federal nº 4.176/2002), conduzir e monitorar um projeto contínuo de simplificação administrativa no Brasil.

Administrativa até 31 de janeiro de 2018, que procede ao balanço de aplicação do mesmo e identifica propostas de revisão”.

²⁹⁷ CASTRO, Camila Moreira de. **Some aspects of implementing regulatory impact analysis in Brazil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, nº 2, mar./abr. 2014.

A pretensão de situar a responsabilidade pela aplicação do *Standard Cost Model* no Executivo, a propósito, acaba por conferir grande penetração ao método. Além da nada desprezível, força política do governo – que pode inclusive induzir outros polos de produção normativa a adotar políticas de simplificação e o próprio SCM²⁹⁸ –, a participação do Executivo no processo legislativo em projetos de sua iniciativa ou de iniciativa parlamentar pode balizar, de forma direta ou reflexa²⁹⁹, praticamente toda a produção normativa do Estado e, desse modo, abranger a totalidade do amplo conceito de regulação sugerido no presente trabalho.

Corrobora esse quadro a incidência do método também sobre a vasta produção normativa de atos infralegais a cargo do Executivo. Como suporte para tanto, pode-se citar a expressa previsão no Decreto Federal nº 9.191/2017 para que as suas regras sejam aplicadas a todos os atos normativos de competência de órgãos do Executivo³⁰⁰.

Por todos esses motivos, parece viável a integração do método no nosso ordenamento por meio de algumas modificações ao Decreto Federal nº 9.191/2017. Dito isso, resta pendente o trabalho de indicar, de forma concreta, qual feição teria uma alteração normativa voltada para essa finalidade. Com esse propósito, o item seguinte apresentará uma minuta de decreto federal que dará corpo às sugestões feitas no presente capítulo.

5.7. Minuta de decreto para a aplicação do SCM

²⁹⁸ Sobre esse aspecto, Caio Mario da Silva Pereira Neto, Filippo Maria Lancieri e Mateus Piva Adami, fazendo um retrospecto de vinte anos desde a criação das primeiras agências reguladoras no Brasil, apontam, com base em casos concretos, provas de que o Executivo, em muitas ocasiões, pauta decisões das agências de acordo com suas próprias conveniências políticas. Destaca-se do texto: “Os casos relatados mostram que, por mais autonomia que as agências reguladoras tenham sob a ótica formal, elas ainda se inserem em um governo e sofrem influência do contexto político ao seu redor. É ingênuo, contraprodutivo e até indesejável imaginar que as agências sejam completamente blindadas ao ambiente político externo. Portanto, a experiência brasileira recente mostra ser imprescindível a manutenção de um diálogo político com o Poder Executivo” (**O diálogo institucional das agências reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário**. In: Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 153.

²⁹⁹ Sobre o balizamento da atuação normativa das agências reguladoras na lei, observou Marcos Juruena Vilella Souto: “a agência reguladora não produz um regramento no sentido primário; ela não constitui um ordenamento jurídico independente, originário, desvinculado da lei. Pelo contrário, ela é uma função executiva e não legislativa, ainda que existam poderes normativos, mas ela envolve a execução da vontade da sociedade materializada na lei (por seus representantes – da sociedade – no Poder Legislativo)” (SOUTO, Marcos Juruena Villella. **Direito administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 29).

³⁰⁰ Art. 57. As disposições deste Decreto aplicam-se subsidiariamente à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal.

5.7.1. Preliminarmente: a necessidade de um manual

Tecidas as considerações sobre o órgão que deve ser encarregado de conduzir a experiência (ao menos na proposta ora veiculada) e indicadas as estruturas normativas que podem servir de veículo para essa finalidade, cumpre anotar que o método em si não vem descrito nas normas jurídicas. A função destas no modelo é apenas criar estruturas, órgãos e competências necessários para a aplicação do método. Este, por seu turno, vem descrito de forma pormenorizada em um documento apartado (na experiência internacional, este documento normalmente é um manual). E é neste documento (que pode inclusive ser apresentado como um anexo da estrutura normativa que o suporta, como no caso português) em que são feitas as escolhas metodológicas sobre as adaptações necessárias, os alvos das medições, as metas almejadas etc.

No caso brasileiro, o método poderia vir descrito como um anexo ao Decreto Federal nº 9.191/2017 (em complemento ao Anexo já existente) ou, ainda, integrar um documento autônomo como as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório – Diretrizes Gerais AIR e o Guia Orientativo para Elaboração de AIR – Guia AIR, ainda em gestação na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, conforme observado.

O conteúdo desse manual pode inclusive ser definido em conjunto com os diversos setores da sociedade. Além de consultas públicas, podem ser colhidas opiniões de empresas e especialistas em procedimentos de manifestação de interesse, a exemplo do que vem sendo feito em grandes projetos de parcerias público-privadas.

A experiência internacional, aliás, mostra que pesquisas nos moldes do *Standard Cost Model* exigem a atuação de equipes multidisciplinares, normalmente vinculadas a grandes empresas de consultoria, que, com sua *expertise*, podem contribuir para a formulação de um método adequado aos propósitos almejados no país.

A tarefa da definição dos exatos limites do modelo a ser adotado extrapola os objetivos deste trabalho. Inobstante, considerando que a tese defende a aplicação do método ao Brasil – sem olvidar que as informações contidas no trabalho trazem elementos

úteis para uma eventual modelagem brasileira do método³⁰¹, é interessante a sugestão de um esboço de estrutura normativa que permita o diálogo das ideias apresentadas com o ordenamento pátrio.

5.7.2. Minuta de decreto

A minuta sugerida representa uma proposta de modificação ao Decreto Federal nº 9.191/2017. O ato normativo, conforme já mencionado no item 2.4 do Capítulo 2 deste trabalho, abarcou os ideais de simplificação administrativa e de redução dos custos atrelados à regulação, o que pode ser verificado das exigências contidas em seu anexo de questões a serem consideradas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo.

A proposta ora formulada tem por objetivo indicar a opção pelo *Standard Cost Model* como método a ser adotado na realização das análises econômicas previstas no ato normativo e, além disso, estender essas análises também para regras produzidas pelo Legislativo.

O texto que segue é apresentado na forma de quadro, no qual as alterações sugeridas encontram-se na coluna da esquerda e as explicações sobre o conteúdo das normas com nova redação encontram-se na coluna da direita.

Apesar de a tese fazer referência ao método pela internacionalmente consagrada expressão “*Standard Cost Model*”, em razão das exigências a respeito da necessidade de clareza e precisão contidas da própria Lei Complementar Federal nº 95/98, a nomenclatura será traduzida para o vernáculo na minuta proposta.

³⁰¹ Apenas a título de exemplo, a ideia de criar um núcleo especializado na Casa Civil (nos moldes do modelo português) parece ser mais factível que a criação de uma grande e independente agência de simplificação administrativa; a proposta italiana de medições setoriais é mais barata e parece mais adequada para uma aplicação experimental que uma medição ampla e irrestrita; o denominado “*Standard Cost Model for Citizens*” holandês pode servir de ponte para ideia de desburocratização há muito presente no Brasil; a inclusão nas medições dos custos financeiros pode ser particularmente interessante diante da notória carga tributária brasileira. Enfim, diversas informações trazidas com o propósito de descrever as experiências de aplicação do método podem ser valiosas para a criação de um método brasileiro.

<p><u>DECRETO Nº xxx, de xx de xx de xxx</u></p> <p>Altera o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Art. 1º O Decreto nº 9.191, de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	
<p>Art. 27.</p> <p>I</p> <p>d) a demonstração do atendimento dos itens 16 e 17 do anexo deste Decreto e respectivos subitens por meio da utilização do Modelo de Custo-Padrão.</p>	<p>A alteração destina-se a inserir dentre as exigências relacionadas ao conteúdo da exposição de motivos das propostas de atos normativos do executivo a aplicação do <i>Standard Cost Model</i>.</p>

<p>Art. 32.</p> <p>VI</p> <p>c) sobre os destinatários da norma, notadamente quanto aos custos, que deverão ser calculados pela sistemática do Modelo de Custo-Padrão.</p>	<p>A minuta insere, no conteúdo mínimo exigido para o parecer de mérito que acompanha a exposição de motivos da proposta de ato normativo, a análise do impacto relacionado aos custos estimados, indicado que sejam calculados com utilização do <i>Standard Cost Model</i>.</p>
<p>Art. 41.</p> <p>III – os resultados das análises dos custos estimados com a proposta serão disponibilizados de forma clara, simples e objetiva para subsidiar a consulta pública.</p>	<p>A modificação explicita a necessidade de os resultados das análises econômicas serem disponibilizados de forma clara nas consultas públicas.</p>
<p>Art. 44. Na apreciação de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Governo da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto de lei, inclusive quanto aos custos a serem impostos aos</p>	<p>Insere, na análise dos projetos de lei encaminhados para sanção, a atribuição dos órgãos do Executivo de examinarem o custo</p>

destinatários da proposta.	estimado aos destinatários.
<p>Art. 47.....</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. Os trabalhos abrangerão uma etapa de avaliação dos encargos impostos pelas normas aos seus destinatários, regida pelo Modelo de Custo-Padrão.</p>	<p>Acrescenta aos trabalhos de consolidação a tarefa de avaliação dos encargos vinculados às regras mediante a utilização do <i>Standard Cost Model</i>.</p>
<p>Art. 49-A. Até o prazo de trinta dias a contar da publicação deste Decreto, o Chefe da Casa Civil instituirá Grupo Executivo de Consolidação e de Simplificação dos Atos Normativos, com a atribuição de coordenar e implementar os trabalhos de consolidação e de simplificação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo.</p> <p>§ 1º O Grupo Executivo de que trata o caput:</p> <p>I – terá como supervisor o Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais; e</p> <p>II – será composto por, no mínimo, dez membros.</p> <p>§ 2º Dois dos membros Grupo Executivo serão integrantes de carreira jurídica da Advocacia-Geral da União, dentre os quais será escolhido o coordenador-executivo.</p> <p>§ 3º Os membros do Grupo Executivo terão dedicação exclusiva à coordenação e à implementação dos trabalhos de consolidação e de simplificação dos atos normativos, sendo-lhes assegurado pela Casa Civil o apoio técnico e administrativo necessário para</p>	<p>Recria o Grupo Executivo de Consolidação, e amplia seu âmbito de atuação, que passa a abranger também o objetivo de simplificação dos atos normativos. A supervisão fica com a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, órgão que tem capitaneado as discussões sobre a necessidade do aperfeiçoamento da qualidade regulatória no âmbito do Executivo. Ao Grupo</p>

<p>o cumprimento de suas atribuições.</p> <p>§ 4º O Grupo Executivo terá a atribuição de orientar e supervisionar a aplicação do Modelo de Custo-Padrão pelos Ministérios e órgãos da estrutura da Presidência da República.</p>	<p>Executivo, ainda, é atribuída a função de supervisionar a aplicação do SCM pelos órgãos do Executivo.</p>
<p>Art. 49-B. Até o prazo de trinta dias a contar da publicação deste Decreto, os Ministérios e os órgãos da estrutura da Presidência da República instituirão Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos, com a atribuição de proceder ao levantamento dos atos normativos pertinentes à sua esfera de atuação e das entidades a eles vinculadas, com vistas a consolidar e a simplificar os textos legais.</p> <p>§ 1º As Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos serão compostas por, no mínimo, cinco membros, e terão como coordenador um integrante de carreira jurídica da Advocacia-Geral da União.</p> <p>§ 2º As Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos terão a atribuição de realizar, em suas respectivas áreas de atuação, pesquisas orientadas pelo Modelo de Custo-Padrão e, à vista dos resultados destas, propor alterações legislativas visando à simplificação dos textos legais.</p> <p>§ 3º As Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos serão responsáveis por pesquisas periódicas a respeito dos encargos impostos pela regulação sobre pessoas e empresas e manterão canais abertos de comunicação com a sociedade, de preferência por meio eletrônico, para facilitar a identificação de encargos regulatórios que possam ser considerados excessivos ou injustificados.</p> <p>.....</p>	<p>Recria as Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão dos Atos Normativos, ampliando também seu escopo pela expressa referência ao objetivo de simplificação dos atos normativos. Para esta finalidade, a minuta prevê a realização de pesquisas orientadas pelo <i>Standard Cost Model</i> e o constante contato com a sociedade.</p> <p>Caso o resultado das pesquisas recomende alterações de conteúdo das leis que não caibam nos escopos da Consolidação, os órgãos setoriais do</p>

<p>§ 5º Observado o disposto no caput e no § 1º, as autarquias, fundações e empresas públicas instituirão Subcomissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos, cujos trabalhos serão submetidos às Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos dos Ministérios e dos órgãos da estrutura da Presidência da República aos quais estão vinculadas.</p> <p>§ 6º Constatada a necessidade de alteração de mérito na legislação vigente, a Comissão Permanente de Consolidação e Revisão de Atos Normativos do respectivo Ministério ou órgão da estrutura da Presidência da República proporá o encaminhamento de projeto de lei específico e independente do projeto de consolidação.</p>	<p>Executivo ficam com a responsabilidade pelo encaminhamento de projeto de lei específico.</p>
<p>Art. 2º Este Decreto entra em vigor em xx de xx de xx.</p> <p>Brasília, xx de xx de xx; xxº da Independência e xxº da República.</p>	

6. Conclusões

Na lição de Diogo Coutinho, “a regulação não é uma intervenção indevida e ineficiente em mercados livres. Sua função é a de realizar tarefas importantes – como a indução de investimentos, a criação de condições de concorrência e a busca de justiça distributiva – que esses mercados não realizam sozinhos”³⁰². A citação sintetiza um dos argumentos centrais da fundamentação teórica da presente tese, segundo o qual a regulação não é um mal a ser eliminado, mas uma necessidade para a promoção de direitos e a redução das desigualdades.

Para cumprir esses objetivos de maneira satisfatória, contudo, ela deve ter a qualidade desejada. Um dos principais critérios para a aferição dessa qualidade é, de acordo com relevantes linhas de pesquisa contemporâneas, a simplicidade. Esta, por seu turno, pode ser medida de forma objetiva por meio da análise dos custos impostos aos particulares e ao próprio Estado pelas regras.

O exemplo citado no trabalho para ilustrar o funcionamento da alocação de custos feita pela regulação, com amparo na lição de Francis Fukuyama, foi o do preço das licenças de táxi em Nova Iorque. Apesar de caricato e desatualizado, o caso é emblemático, porque demonstra o efeito deformante que a escassez artificialmente criada pelo Estado pode gerar. Uma simples opção regulatória, como visto, pode criar uma barreira intransponível para o exercício de uma atividade para alguns e, ao mesmo tempo, riqueza extraordinária, absolutamente desvinculada de qualquer racionalidade econômica, para outros.

Ao criar restrições ou obrigações a cidadãos e empresas, o Estado está, a todo tempo, manipulando recursos escassos. E esta manipulação pode gerar custos que tendem a tornarem-se obstáculos para o acesso a bens absolutamente necessários, como saúde, educação e segurança (em todos os seus aspectos). Não é por outro motivo que o relatório “*Doing Business*”, citado nas linhas introdutórias do presente trabalho, apresenta dados de estudos empíricos que relacionam uma regulação econômica mais simples com o favorecimento ao acesso das pessoas – principalmente as de renda mais baixa – aos

³⁰² COUTINHO, Diogo R. Direito e Economia. Política na regulação de serviços públicos. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 155.

mercados. Estes estudos indicam ainda, corroborando a lição de Coutinho, que a melhoria da qualidade da regulação econômica tende a reduzir as desigualdades sociais³⁰³.

Saber quais são, onde se encontram estes custos e qual a sua real dimensão é o primeiro passo para a transparência e a responsabilização do regulador. Se há custos que merecem ser pagos (e, inegavelmente, há), é preciso que a sociedade seja apresentada a eles, e assim passe a ser capaz de, democraticamente, cotejá-los com os objetivos almejados pela a regulação.

Tudo isso, como detalhadamente exposto ao longo do trabalho, acaba se entrelaçando com o *Standard Cost Model*, reconhecido internacionalmente como um eficaz método de identificação de algumas espécies de custos atrelados à regulação.

As experiências internacionais de aplicação do método que ilustram a pesquisa mostram que a busca por uma regulação de qualidade não deriva, ordinariamente, de iniciativas unilaterais de governos iluminados, mas, sim, de pressões vindas de empresas e cidadãos que exigem, em determinado momento histórico, normas estatais mais racionais e menos onerosas.

De fato, qualquer medida de grande alcance relacionada com a simplificação administrativa exige o engajamento dos diversos setores da sociedade. O Manual da OCDE para a aplicação do SCM, por exemplo, menciona a necessidade de alto grau de envolvimento de uma grande variedade de atores. De maneira exemplificativa, sugere a entidade que a realização de uma medição regida pelo SCM envolva os setores econômicos que lidam com a regulação examinada, sindicatos e associações de empregados e empresas, especialistas e órgãos do governo³⁰⁴.

³⁰³ Sobre esse ponto, lê-se do relatório: “*Business regulation that is transparent and accessible makes it easier for people of all income levels to access markets, develop their businesses and navigate the bureaucratic world. People of low income are more likely to benefit from transparent regulation because, unlike wealthy individuals, they cannot afford experts to help them navigate the system and are more likely to be excluded from economic opportunities when business regulation is cumbersome. In fact, research shows that where business regulation is simpler and more accessible, firms start smaller and firm size can be a proxy for the income of the entrepreneur.*”

[...]

Data across multiple years and economies show that as economies improve business regulation, income inequality tends to decrease in parallel” (Doing business 2017. Equal opportunity for all. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, 2017.

³⁰⁴ A esse respeito, aponta o documento: “*A Standard Cost Model measurement is based on a high degree of involvement by a range of different people who, in different ways, have detailed knowledge of the rules to which the businesses are subjected and how compliance with these rules is effected in the businesses. In this way it is ensured that the measurement’s quantitative and qualitative results are constantly assessed and validated”.*

No Brasil, há algum tempo, já vêm sendo notados sinais de que essas ideias estão começando a entrar em ebulição. Falta, ao que parece, o consenso em torno da necessidade dessas medidas de simplificação e, além disso, aquela profunda mudança cultural referida por Hélio Beltrão e esperada no país ao menos desde a década de 1970.

A contribuição esperada com o presente trabalho, nesse contexto, é apresentar a importância de uma reforma regulatória voltada para a simplificação e para a construção de uma nova espécie de relação entre o Estado e os particulares. Para essa finalidade, a tese introduz ao debate acadêmico o *Standard Cost Model* e, além de defender a sua aplicação no Brasil, sugere instrumentos capazes de relacioná-lo tanto à nossa doutrina, quanto ao ordenamento jurídico vigente.

Referências

2010 Federal Government Report on the use of the Standard Cost Model and progress in bureaucracy reduction. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anlagen_en/2013-07-29-jb-2010_en.pdf?__blob=publicationFile&v=4 consulta em 07/06/2016.

ADLER, Matthew; POSNER, Eric. **Rethinking cost-benefit analysis.** Yale Law Journal, v. 109, 1999

ALLIO, Lorenzo. **On the smartness of smart regulation – a brief comment on the future reform agenda.** In: The European Journal of Risk Regulation, nº 19, 2011.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Considerações sobre a “regulação” no Direito positivo brasileiro.** Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 69-94, out./dez. 2005.

ALVIM, Arruda. **Novo contencioso cível no CPC/2015.** São Paulo: RT, 2015.

AMICIE MAUCOUR, Isabelle. **La simplification du droit: des réformes sans definition matérielle.** AJDA 2005.

BALDWIN, Robert. **Is better regulation smarter regulation?** London: Public Law, 2005.

BELTRÃO, HÉLIO. **Programa Nacional de Desburocratização.** Palestra promovida pela Academia Brasileira de Ciência de Administração em 28 de maio de 1981, na Fundação Getulio Vargas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 92/119, jul./set. 1981,

_____. **Descentralização e liberdade.** Rio de Janeiro: Record, 1984.

BENEDETTO, Maria de; MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La Qualità Delle Regole**. Bologna: Il Mulino, 2011.

Better regulation in Netherlands. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <<https://www.oecd.org/netherlands/43307757.pdf>>. Consulta em: 06/06/2016.

BOZEMAN, Barry. **A theory of government “red tape”**. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford University Press, v. 3, n° 3, p. 273-303, jul. 1993.

BREYER, Stephen G.; STEWART, Richard B.; SUSTEIN, Cass R.; VERMULE, Adrian. **Administrative law and regulatory policy. Problems, text and cases**. New York: Aspen, 2006.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources**. New York: W. W. Norton & Company, 1978.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. **A desburocratização e a empresa privada**. Revista de Administração Municipal, 33 (166): 18-27, jan./mar. 1983 in WAHRLICH, Beatriz. **Desburocratização e Desestatização: Novas Considerações Sobre as Prioridades Brasileiras da Reforma Administrativa na Década de 80**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n° 4, p. 72-87, out./dez. 1984.

_____. **Histórico da desburocratização**. Disponível em: <http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_026286369f481cdb72054e00a8feb3ceHistoricodaDesburocratizacao.pdf>. Consulta em: 23/10/2017.

CARO, Carmela De. **La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia**. Il Parlamento Della Repubblica Organi, Procedure, Aparatti. Roma: Camera dei Deputati, 1990. p. 273-308.

CASTRO, Camila Moreira de. **Some aspects of implementing regulatory impact analysis in Brazil.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, nº 2, mar./abr. 2014.

CERASARO, Ernani Francesco; PAGNOZZI, Giulia; SAVOIA, Luca Amedeo; TORRE, Domenico. **Corruption and simplification.** Sapienza Legal Papers, nº 5, 2012/2013.

CLETO, Nivaldo; OLIVEIRA, Fabio Rodrigues de. **Sped contábil. Escrituração contábil digital.** São Paulo: FiscoSoft, 2010.

COUTINHO, Diogo R. **Direito e Economia. Política na regulação de serviços públicos.** São Paulo: Saraiva, 2014.

DAL PASSO, Fabrizio. **La semplificazione amministrativa.** Disponível em: <<http://www.lettere.uniroma1.it/view-pubblicazioni-all/868>>. Consulta em: 15/02/2017.

DE MUTH, Christopher C. The White House Review Programs. Constaining Regulatory Costs, **AEI Journal on Government and Society**, jan./fev. 1980.

DEL GIUDICE, Caterina. **La semplificazione amministrativa e la deprovincializzazione allaluce dele recenti riforme amministrative.** Tese de doutorado, Università Degli Studi Di Salerno, 2009-2010.

DEN BUTTER, Frank A. G.; DE GRAAF, Marc; NIJSEN, André. **The transaction cost perspective on costs and benefits of Government Regulation: extending the Standard Cost Model.** Tinbergen Institute Discussion Paper. 2009, 013-3. Faculty of Economics & Business Administration, VU University Amsterdam.

Doing Business 2017. Equal opportunity for all. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, 2017.

DYNIEWICZ, Luciana. **Restaurantes sugerem gorjeta superior a 10%.** O Estado de S.Paulo, 19.08.2017.

Economic Survey of Italy. Paris: OCDE, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/italy/38702349.pdf>>. Consulta em: 07/06/2016.

EU Common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, Operational Manual. União Europeia, 2006. Disponível em: <<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/European-Commission-Admin-Burdens-Cost-Model-Manual-2006.pdf>>. Acesso em: 20/05/2016.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 2.ed. São Paulo: Edusp, 1995.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Do processo legislativo.** São Paulo: Saraiva, 2014.

AMARAL FILHO, Marcos J. T. do. **Limites ao exercício do poder discricionário em face do princípio da segurança jurídica.** In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor. Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: RT, 2011.

From red tape to smart tape. Administrative simplification in OECD countries. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/from-red-tape-to-smart-tape_9789264100688-en#page1>. Consulta em: 18/03/2016.

FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay.** New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

HEIDT, Tania Von Der; WANG, Jian; CHARLES, Michael B. **A method for measuring excessive environmental regulatory burden in the Australian rail industry.** Competition and Regulation in Network Industries, v. 11, n° 4, p. 371, 2010.

International Standard Cost Manual. Measuring and reducing administrative burdens for business. OCDE, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>>. Consulta em: 13/04/2016.

LUTHER, Joerg; PERPETUA, Piera Maria Vipiana. **Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa.** Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, UNiversità del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”, Alessandria, 2013. Disponível em: <http://www.digspes.unipmn.it/fileRepository/pubblicazioni/1387874970_64.pdf>. Consulta em: 15/05/2014.

MADEIRA, João; FERNANDES, Denise. **Não temos muitos funcionários públicos.** Jornal Económico, 30/07/2017.

MAEGLI, Martin; JAAG, Christian; FINGER, Matthias. **Regulatory governance costs in network industries: observations in postal regulation.** Competition & Regulation in Network Industries. 207, Suíça, 2010.

MARSHALL, Jerry L.; MERRILL, Richard A.; SHANE, Peter M. Administrative law. **The American public law system. Cases and materials.** Saint Paul, Minnesota: Thomson West, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. **Organização governamental: problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira.** In: MODESTO, Paulo (coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 343-375.

MATEI, Ani; MATEI, Lucica; DINU, Teodora. **Marketing of local public services under the reduction of administrative expenditures.** National School of Political Studies and Public Administration. Bucharest. Theoretical and Applied Economics, nº 3, 2009.

MATEI, Ani. **Performance of the public expenditure management at local level in Romania.** Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2008. p. 59-73.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O sistema jurídico-institucional de investimentos público-privados em inovação no Brasil.** Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, out./dez. 2009.

Measuring red tape in developing countries. Use and adaptation of the Standard Cost Model Investment Climate Department of the World Bank Group, maio 2010. Disponível em: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/World_Bank_SCM_Factsheet.pdf>. Consulta em: 06/06/2016.

Measuring administrative costs: UK Standard Cost Model Manual. 2005. Disponível em: <<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>>. Consulta em: 07/06/2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de logística. Critérios científicos e técnicos para legislar melhor.** São Paulo: Verbo, 2007.

NESTER, Alexandre Wagner. **A inserção do regime concorrencial nos serviços públicos.** In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano Azevedo (coords.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NIJSEN, André; HUDSON, John; MULLER, Christoph; VAN PARIDON, Kees; THURIK, Roy. **Business and public policy. The costs and benefits of compliance.** Nova York: Springer Science, 2009.

NIJSEN, André. **SCM 2.0: an argument for a tailored implementation.** In: ALEMANNINO, Alberto; BUTTER, Frank den; NIJSEN, André; TORRITI, Jacopo (coords.). *Better regulation in a risk society.* New York: Springer Business Media, 2013.

NIJSEN, André; VELLINGA, Nico. **MISTRAL. A model to measure the administrative burden of business.** *Scientific Analysis of Entrepreneurship and SMEs. Research Report 0110.* 2002.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012.

Novo Marco Regulatório vai modernizar comunicações, diz Temer. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/03/novo-marco-regulatorio-vai-modernizar-comunicacoes-diz-temer>>. Consulta em: 03/04/2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estratégia e estrutura para um novo Estado.** *Revista de Economia política*, v. 17, nº 3 (67), jul./set. 1997.

_____. **Instituições, bom estado e reforma da gestão pública.** In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (orgs.) São Paulo: FGV, Campus, Elsevier, 2005.

_____. **Reforma do Estado para cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: 34, 2002.

PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. **O diálogo institucional das agências reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.** In: Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

PRADO, Mariana Mota. **Análise de custo-benefício e o Direito.** In: BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; SOARES, Fabiana de Menezes. Temas de Filosofia de Direito: novos cenários, velhas questões. Barueri: Manole; 2004

_____. **O paradoxo das reformas do Estado de Direito. Quando as reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, nº 45, p. 73-90, mar. 2013.

Principles of good regulation. Better regulation task force. 2003. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>>. Consulta em: 07/06/2016.

RAY, Anandamp. **Cost-benefit analysis: issues and methodology.** Baltimore: John Hopkins University, 1984.

Red Tape Assessment (RTA), OCDE. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/comparing-administrative-burdens-across-countries/ocd-red-tape-assessment-objectives-and-organisation_9789264037502-5-en#page9>. Consulta em: 07/07/2016.

Review of the Dutch administrative burden reduction program. Banco Mundial, 2007. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/02/9861620/review-dutch-administrative-burden-reduction-program>>. Consulta em: 07/04/2016.

SATÈ, Luca Geninatti. **Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa: sinonimi o contrari?** In: LUTHER, Joerg; PERPETUA, Piera Maria Vipiana. Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa. Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”, Alessandria, 2013. Disponível em: <http://www.digspes.unipmn.it/fileRepository/pubblicazioni/1387874970_64.pdf>. Consulta em: 27/02/2017.

Smart regulation: a cleaner, fairer and more competitive EU. Crown, 2010.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo em debate.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da regulação no Brasil: novas perspectivas com ênfase em resultados.** In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo. Controle da Administração e Judicialização de Políticas Públicas. São Paulo: Almedina, 2016.

_____. **Em busca de uma administração de resultados.** In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

Start a pilot project for implementation of Standard Cost Model (SCM). Disponível em: <<http://www.aik-invest.hr/en/start-pilot-project-implementation-standard-cost-model-scm/>>. Consulta em: 06/06/2016.

STIGLIZ, Joseph. **Por que o corte de impostos para os ricos não resolve nada?** O Estado de S.Paulo, Economia, B7, 01/08/2017.

SAWYER, Adrian. **Regulatory impact statements and accountability: recent Australasian experience.** Journal of Australian Taxation, nº 42, 2008.

Seis meses de desregulamentação: estamos construindo o Brasil novo. Brasília: Presidência da República, 1990.

SHREFLER, Lorna; LUCHETTA, Giacomo; SIMONELLI, Felice. **A new tool in the box? The Cumulated Cost Assessment.** European Journal of Risk Regulation, v. 68, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari; MUNÓZ, Guillermo Andrés. **As leis de processo administrativo. Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98.** São Paulo: Malheiros, 2006. p. 34.

_____. **Direito administrativo econômico.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Direito e políticas públicas: dois mundos?** In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Direito da regulação e políticas públicas.* São Paulo: Malheiros, 2014.

SUSTEIN, Cass R. ***Simpler: the future of government.*** New York: Simon & Schuster, 2013.

_____. **O mundo segundo Star Wars.** Tradução de Ricardo Donielli. Rio de Janeiro: Record, 2016.

TANZI, Vito. **Corruption, complexity and tax evasion.** Trabalho apresentado na Tax and Corruption Symposium, organizado pela UNSW Business School, Sydney, p. 19-20, abr 2017.

The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, OECD (1997), Paris. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>>. Consulta em: 18/03/2016.

TORRITI, Jacopo. **Standard Cost Model: three different paths and their common problems.** *Journal of Contemporary European Research.* London School of Economics and Political Science, v. 8, issue 1, p. 90-108, 2012.

United Kingdom: Challenges at the cutting edge. OCDE Reviews of regulatory reform. Paris: OCDE, 2002.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de impacto regulatório. Uma ferramenta à disposição do Estado.** Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck. **Um imenso tribunal.** O Estado de S.Paulo, Espaço aberto, 01/10/2017.

VOGEL, Laurent; ABEELE, Eric Van Den. **Better regulation: a critical assessment.** European Trade Union Institute. Report 113, 2010.

WEGRICH, Kai. **The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion.** Londres, Centre of Analysis of risk and regulation. Discussion Paper n° 52, março de 2009.

WHARLICH, Beatriz. **Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 72-87, out./dez. 1984.

Why is administrative simplification so complicated? Looking beyond 2010. OCDE, 2010. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/why-is-administrative-simplification-so-complicated_9789264089754-en#.WLTepjvviU#page4>. Consulta em: 27/02/2017.

WOLF-HEGERBEKERMEIER, Thomas Rudolph. **Municipal management of administrative burdens – Standard Cost Model as method of change.** Tese de doutorado. Universidade de Gloucestershire, 2015.