



2.4 Segurança Jurídica e Burocracia

Por que Segurança Jurídica e Burocracia?



A falta de clareza sobre direitos e deveres e as crescentes alterações nas legislações e nos marcos regulatórios são prejudiciais à competitividade. A falta de confiança de que as instituições garantirão o direito vigente geram dúvidas sobre a estabilidade das relações jurídicas e incertezas sobre as consequências dos atos baseados nas normas jurídicas vigentes, i.e., insegurança jurídica. Esse ambiente é pouco favorável ao desenvolvimento da atividade econômica, o que limita a competitividade das empresas. Some-se a isso o peso da burocracia estatal e sua relação com os entes privados, permeada por procedimentos excessivos e complexos, e o resultado é um ambiente hostil aos negócios, que inibe investimentos e aumenta os custos de transacionar bens e serviços.

Comparação Internacional



O *Doing Business 2013* coloca o Brasil em 130º lugar entre 185 países com relação à facilidade de se fazer negócios, colocação pior do que a média dos países caribenhos e latino-americanos (97º), fruto do fraco desempenho do país em indicadores como a facilidade em abrir empresas (121º), de resolver contenciosos (116º), insolvências (143º) e de proteger investidores (82º). O *Global Competitiveness Report 2012-2013* classifica o país em 84º lugar na eficiência do arcabouço legal para resolver litígios e em último lugar (144º) em termos de peso da regulação estatal.

Visão 2022

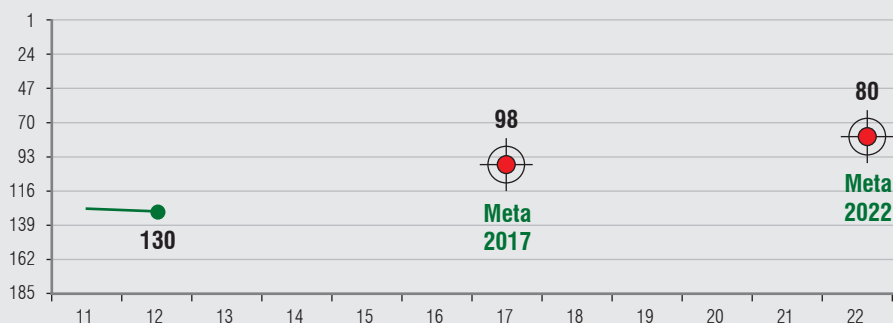


Em 2022, as leis e normas serão mais estáveis e aplicadas de forma mais previsível. A regulação do estado será feita de modo transparente, objetiva e apenas quando necessária, sem excessos e sempre considerando os custos e benefícios. A redução significativa do tempo de tramitação de processos no Judiciário, a simplificação das exigências burocráticas relacionadas à atividade empresarial e a racionalização do processo de obtenção e manutenção de licenças tornarão o ambiente mais favorável aos negócios.

Macrometa Aumentar a segurança jurídica e reduzir a burocracia

Indicador Posição do Brasil no ranking *Doing Business* de facilidade de se fazer negócios

Descrição Posição do Brasil no ranking.



COMENTÁRIOS:

- A meta é elevar a posição brasileira no ranking da 130ª para a 80ª entre 2012 e 2022.
- Países com renda per capita próxima à do Brasil em 2012 apresentam posições muito superiores, como Colômbia (45º), Peru (43º) e África do Sul (39º).

Fonte: Banco Mundial. Metas estabelecidas pela CNI.

TEMAS E OBJETIVOS PRIORITÁRIOS

Temas prioritários	Objetivos prioritários
Previsibilidade das normas	Dar clareza às normas e previsibilidade à sua aplicação
Agilidade do Judiciário	Dar celeridade à tramitação judicial
Desburocratização	Reduzir as exigências burocráticas
Licenciamento ambiental	Aperfeiçoar o sistema de licenciamento ambiental

Temas prioritários

1. Previsibilidade das normas

Leis e regulamentos elaborados com clareza, conhecidos, estáveis e de interpretação previsível aumentam a capacidade de as empresas planejarem investimentos e calcularem as consequências de suas ações, o que diminui o risco e o custo dos negócios. A previsibilidade implica a adoção, pelo Estado, de comportamentos coerentes, estáveis e não contraditórios, e de respeito aos contratos.

Para que sejam previsíveis, as normas devem, em primeiro lugar, ser conhecidas. Em muitos casos, isso é dificultado pelo número excessivo de leis que se apresentam de forma fragmentada e proveem de muitas fontes diferentes. Outra questão relevante é que as normas são elaboradas em linguagem complexa e especializada. Muitas são demasiadamente detalhadas, com dispositivos repletos de regras e exceções, e outras são muito amplas e gerais, sem o esclarecimento de aspectos relevantes para a sua operacionalidade. Em outros casos, o problema é a ausência de leis e marcos regulatórios capazes de fornecer maior segurança às empresas (CNI, 2013c).

Acrescenta-se, à profusão de leis, a instabilidade das normas ocasionada pelo intenso uso de medidas provisórias e de dispositivos infralegais (portarias, instruções normativas, atos declaratórios, normas regulamentadoras e resoluções) que, na prática, modificam as regras do jogo constantemente, dificultando a adequação das empresas e aumentando seus custos.

A previsibilidade e o cumprimento das normas decorrem ainda da adequada atuação das instituições reguladoras e fiscalizadoras. Neste campo, é preciso aprimorar a estrutura e o funcionamento das agências reguladoras e do Ministério Público para que suas ações contribuam para a redução das incertezas, por meio do estímulo aos investimentos privados e da defesa da ordem jurídica.

Além disso, não é incomum a sobreposição de competências legislativas entre as três esferas de governo – nacional, estadual e municipal –, trazendo dificuldades extras para as empresas e a sociedade.

Outros problemas são as decisões do Judiciário, em que o interesse público sobrepõe-se aos direitos do indivíduo e das empresas, conforme demonstra pesquisa realizada com magistrados. Para 73,1% deles, a busca da justiça social justifica decisões que violem contratos, especialmente em áreas como o meio ambiente, os direitos do consumidor, a regulação de serviços públicos e

as questões trabalhistas e previdenciárias (PINHEIRO, 2002). Chama atenção a frequência com que a pessoa jurídica é descaracterizada por decisões judiciais com razões incompatíveis com o espírito da lei, provocando um desestímulo ao empreendedorismo e à atividade empresarial.

Uma das medidas que reduzem a insegurança jurídica é a utilização das súmulas vinculantes, que servem tanto para prevenir julgamentos divergentes em casos similares (aumentando, portanto, a segurança jurídica) quanto para diminuir o excessivo número de causas repetitivas, o que impacta também positivamente a agilidade do Judiciário.

2. Agilidade do Judiciário

O Judiciário cumpre um importante papel de garantir o cumprimento das leis às quais as empresas estão submetidas. Porém, quando a Justiça é lenta na resolução de litígios, as partes envolvidas perdem a confiança na capacidade de fazer valer seus direitos e deveres, o que afasta investidores, restringe o crédito e aumenta o custo de operação das empresas.

Dos quase 90 milhões de processos em tramitação no Judiciário no ano de 2011, 63 milhões já estavam pendentes desde o ano anterior. Nesse mesmo ano, foram baixados aproximadamente 26 milhões de processos, quase o mesmo quantitativo ingressado, e foram proferidas 23,7 milhões de sentenças e decisões. O número de casos novos aumentou 8,8% em 2011 e, apesar dos esforços da justiça, o estoque de processos aumentou de forma constante entre 2009 e 2011 (CNJ, 2012a). É significativa a participação do setor público (federal, estadual e municipal), que respondeu em 2010 por 51% do total de processos em tramitação na justiça em relação aos 100 maiores litigantes. Vale ressaltar ainda que, nesse total de processos dos 100 maiores litigantes, cerca de 20% deles referem-se ao setor público como parte ativa (CNJ, 2012b).

Algumas das causas da morosidade do Judiciário são conhecidas. Uma delas é o uso abusivo que indivíduos, empresas, grupos de interesse e o próprio Estado fazem da justiça como forma de postergar o cumprimento de suas obrigações e não para pleitear direitos. Adicionalmente, há problemas de gestão de processos, que passam somente 20% do seu tempo total de tramitação nas mãos de juízes e advogados e o restante do tempo nas estantes e mesas dos funcionários dos cartórios judiciais (IPEA, 2012) ou na etapa de citação das partes (CUNHA, 2011).

3. Desburocratização

A burocracia compreende as regras e procedimentos estabelecidos pela administração pública na relação com os cidadãos e com as empresas. Porém, quando essas regras e procedimentos são excessivos ou ineficientes, o efeito é a redução da competitividade do país. O excesso de burocracia reduz a eficiência, aumenta os gastos do governo, desvia recursos produtivos para atividades não produtivas, dificulta a operação das empresas, aumentando o tempo de produção, e estimula a informalidade e a corrupção.

A burocracia permeia praticamente todas as etapas da atividade empresarial: na abertura de uma empresa, na obtenção de financiamento, no pagamento de tributos, nas relações das empresas com seus funcionários, na inovação, no desenvolvimento dos mercados e nos investimentos de infraestrutura. A burocracia excessiva é também uma causa importante da informalidade nos negócios, da sonegação, do desperdício de dinheiro público, da corrupção e da insegurança jurídica. Estima-se que tudo isso tenha gerado um custo adicional de R\$ 46,3 bilhões para a economia brasileira em 2011 (FIESP, 2011).

O excesso de burocracia é visível também no número de regras e procedimentos a serem atendidos pelas empresas em suas relações com o Estado. A União, os estados e os municípios editam em média 776 normas a cada dia útil e uma empresa de médio porte no Brasil precisa atender a 3.207 normas somente no aspecto tributário (IBPT, 2012). Outra questão relevante é a não uniformização das informações e a falta de comunicação entre os órgãos solicitantes, demandando que as empresas repitam os mesmos procedimentos em diferentes órgãos nas esferas municipal, estadual e federal.

Em pesquisa realizada em 2011, a CNI apurou que 9 em 10 empresas industriais veem sua competitividade afetada pelo excesso de burocracia. A burocracia aumenta o custo de gerenciamento de trabalhadores, desvia recursos para atividades não ligadas diretamente à produção, dificulta o investimento e, no caso da indústria da construção, atrasa a conclusão das obras (CNI, 2011).

4. Licenciamento ambiental

No âmbito da segurança jurídica e da burocracia, cabe destacar o tema do licenciamento ambiental por conta do impacto que detém sobre os investimentos, especialmente, mas não só, na área da infraestrutura. O país convive com a ausência de normas claras que estabeleçam as etapas do processo de licenciamento, bem como as competências para licenciar, fiscalizar e punir. Assim, órgãos ambientais e de controle, governo federal, estados e municípios atuam de maneira desalinhada, em um ambiente de ampla insegurança jurídica (SAE, 2009).

O processo de obtenção do licenciamento ambiental não é uniformizado, carece de transparência, impõe prazos muito longos e condicionantes que implicam custos elevados para as empresas. É frequente encontrar pareceres contraditórios por parte de diferentes órgãos ambientais com relação a um mesmo pedido de licenciamento. A ingerência política e os excessos burocráticos atrasam o processo sem aumentar a qualidade da decisão. Ressalte-se, porém, que em alguns casos a obtenção do licenciamento é dificultada pela falta de qualidade dos estudos ambientais e projetos preparados pelas empresas solicitantes.

Esses problemas contribuem para que o tempo médio total para a emissão de uma licença de operação no caso de uma usina hidrelétrica seja de 6,5 anos, contra 4 a 5 anos nos Estados Unidos. Além disso, esse prazo varia muito entre os diferentes casos, o que gera dificuldades para o empreendedor compatibilizar o prazo para o licenciamento com aquele para o financiamento e o desenho final da obra. Os custos totais do licenciamento ambiental também são muito altos para uma usina hidrelétrica, correspondendo a um percentual entre 15,8% e 19,4% do custo médio total do kW instalado (BANCO MUNDIAL, 2008).

As empresas ainda lidam com um corpo técnico dos órgãos ambientais e de controle que interfere de forma discricionária na avaliação dos impactos ambientais e na credibilidade das medidas e programas propostos, o que abre espaço para contestações judiciais. Além disso, os pedidos de licenciamento são analisados sem que haja uma visão estratégica do conjunto de todas as necessidades futuras do país em infraestrutura e das questões ambientais e socioeconômicas envolvidas.

4. SEGURANÇA JURÍDICA E BUROCRACIA

FIGURA 8. QUADRO-SÍNTESE DO FATOR-CHAVE SEGURANÇA JURÍDICA E BUROCRACIA

TEMAS PRIORITÁRIOS	OBJETIVOS E INDICADORES	AÇÕES TRANSFORMADORAS
<p>PREVISIBILIDADE DAS NORMAS</p> <p>Dar clareza às normas e previsibilidade à sua aplicação</p> <p>» Quantidade de normas editadas no ano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atuar para melhorar a legislação que interfere no ambiente de negócios • Propor procedimentos de consulta na elaboração e na edição de atos legais e infralegais • Aprimorar o sistema de monitoramento e estratégia de atuação nos casos de maior relevância para a indústria nos Tribunais Superiores e Administrativos • Desenvolver estratégias e propostas de aperfeiçoamento da legislação para fortalecer o instituto da personalidade jurídica • Promover estratégias e ações voltadas para estimular o caráter orientador da fiscalização • Propor medidas que promovam o cumprimento do devido processo legal em ações administrativas contra empresas 	
<p>AGILIDADE DO JUDICIÁRIO</p> <p>Dar celeridade à tramitação judicial</p> <p>» Taxa de congestionamento de processos em 1º grau</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atuar na edição e atualização de súmulas vinculantes • Desenvolver estudos e propostas para criação de mecanismos de composição extrajudicial de conflitos com o poder público • Estimular o uso dos mecanismos de arbitragem e mediação 	
<p>DESBUROCRATIZAÇÃO</p> <p>Reduzir as exigências burocráticas</p> <p>» Posição do Brasil no ranking <i>Doing Business</i> de facilidade de se fazer negócios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver estratégias e propostas para reduzir a burocracia • Estimular a autorregulação de setores produtivos • Propor medidas de simplificação e agilização na obtenção de licenças e autorizações 	
<p>LICENCIAMENTO AMBIENTAL</p> <p>Aperfeiçoar o sistema de licenciamento ambiental</p> <p>» Tempo médio para a obtenção de licenças ambientais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar diagnósticos e definir estratégias de ação da indústria em relação ao licenciamento ambiental • Propor norma nacional que discipline e harmonize o processo de licenciamento ambiental • Estudar custo de atraso de projetos de infraestrutura e empreendimentos industriais em razão de processos de licenciamento, identificar causas e propor recomendações • Atuar na definição das atividades a serem licenciadas pelo Ibrama e pelos órgãos ambientais estaduais ou municipais, bem como na definição de regras claras para evitar a sobreposição de competências na fiscalização das atividades licenciadas para regulamentar dispositivos já existentes em leis 	

Aumentar a segurança jurídica e reduzir a burocracia
 » Posição do Brasil no ranking *Doing Business* de facilidade de se fazer negócios