

## A força invisível que conduz e orienta a atuação do Estado



Spacca" data-GUID="luiz-inacio-adams-spacca.png">Na mitologia de

"Star Wars" o núcleo central da disputa entre os principais antagonistas (os jedi, de um lado, e os sith, do outro) é um poder que denominam de "A Força". Ela é cercada por uma teologia e o poder que dá aos seus intérpretes é a capacidade sobre humana de influenciar, comandar e intervir nos destinos da humanidade sempre que necessário. Como todo instrumento de poder, o seu uso depende das qualidades e defeitos daquele que o usa, seja para o bem ou para o mal.

Tal qual a mitologia desses famosos filmes, o Estado é influenciado e conduzido por uma força invisível que orienta os seus agentes nas suas ações e decisões. A cultura burocrática que perpassa toda a administração pública possui elementos de legitimidade que tornam os agentes aptos ao exercício de suas funções e orientam as suas ações.

Podemos encontrar no confucionismo (doutrina criada pelo filósofo Confúcio, que viveu entre os séculos VI e V a.C) uma das primeiras expressões dessa força cultural invisível que se desdobra em diversos princípios e valores morais que serviram para conduzir e legitimar os mandarins (burocratas) chineses. Os elementos que foram incorporados no sistema de princípios do confucionismo variaram durante os séculos, mas em geral partem dos cinco princípios originais: Ren (?, a Humanidade), Yi (justiça), Li (?, ritual), Zhi, (conhecimento) e Xin (?, integridade).

A burocracia moderna, por sua vez, também é conduzida e legitimada por um conjunto composto de valores que marcam cada instituição e a respectiva memória histórica. Podemos dizer, por exemplo, que no Brasil temos os cinco elementos básicos no art. 37 da Constituição: moralidade, publicidade, legalidade, impessoalidade e eficiência. Da mesma forma, que o Mandarinato chinês, estes princípios constituem um mantra e uma força invisível a moldar o comportamento da administração pública, mas, igualmente, é suscetível à justificar práticas que contrariam a própria razão de existência do Estado. Já falei nesta coluna, por exemplo, sobre a distorção do princípio da impessoalidade no princípio da indiferença ("[Pessoalidade e impessoalidade se misturam na administração pública](#)", publicado em 20/4/2020).

Todavia, muitas vezes, burocracia é levada a conduzir essa "força invisível" da Constituição de forma a gerar distorções que acabam por contradizer o seu propósito público. Isso está presente, por exemplo, no atendimento de metas de arrecadação como instrumento objetivo de ação fiscal, que gera, no seu "lado negro", na necessidade do resultado sobrepor-se aos meios legítimos para alcançá-lo. Ou seja, a arrecadação fiscal (resultado) para atender a meta fiscal leva a hipertrofia dos meios para sua obtenção (multas, representação fiscais para fins penais, constrição patrimonial, sanções políticas e morais, etc.), reduzindo a importância de elementos essenciais à legitimação da ação burocrática (justiça fiscal, ponderação e proporcionalidade, lealdade, transparência). O fator arrecadação fiscal ganhou proeminência no próprio Judiciário, como indica o relatório "Justiça em Números" preparado pelo Conselho Nacional de Justiça todo ano. Veja-se o seguinte trecho do relatório:

*Apesar da expressiva despesa do Poder Judiciário, os cofres públicos receberam durante o ano de 2018, em decorrência da atividade jurisdicional, cerca de R\$ 58,64 bilhões, um "retorno" da ordem de 63% das despesas efetuadas. Esse foi o maior montante auferido na série histórica. Somente em 2009 e 2018, a arrecadação superou o patamar de 60% (Figura 24). Computam-se na arrecadação os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (R\$ 12 bilhões, 20,4% da arrecadação), as receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais (R\$ 5,3 bilhões, 9%), a atividade de execução fiscal (R\$ 38,1 bilhões, 65%), a execução previdenciária (R\$ 66 2,8 bilhões, 4,8%), a execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (R\$ 19,2 milhões, 0,03%) e a receita de imposto de renda (R\$ 420,8 milhões, 0,7%). Em razão da própria natureza de sua atividade jurisdicional, a Justiça Federal é a responsável pela maior parte das arrecadações: 53% do total recebido pelo Poder Judiciário (Figura 25), sendo o único ramo que retornou aos cofres públicos valor superior às suas despesas (Figura 26). Tratam-se, majoritariamente, de receitas oriundas da atividade de execução fiscal, ou seja, dívidas pagas pelos devedores em decorrência da ação judicial. Dos R\$ 38,1 bilhões arrecadados em execuções fiscais, R\$ 31 bilhões (81,2%) são provenientes da Justiça Federal e R\$ 6,9 bilhões (18,1%) são da Justiça Estadual. (Justiça em Números, 2019).*

O texto destacado demonstra claramente o esforço feito no relatório para justificar a despesa do Judiciário com a compensação decorrente de uma ideia de retorno financeiro pelas despesas efetuadas. Tal forma de raciocínio introduz na função do Poder um resultado que não é originalmente sua. O papel constitucional atribuído ao Poder Judiciário é o de garantir a aplicação justa e equânime da lei, impedindo o exercício arbitrário da força, principalmente do Estado. Se a arrecadação fiscal, em face da atuação do Poder Judiciário, fosse zero, desde que observada a aplicação justa da lei, o Judiciário terá cumprido sua função. Todavia, a necessidade do Poder Judiciário de justificar-se na disputa dos meios orçamentários para funcionar acaba por introduzir um elemento estranho à sua finalidade fundamental.

Obviamente, não existe uma orientação expressa e central no Poder Judiciário voltada à arrecadação, mas o componente que está presente no relatório acaba por funcionar como uma força invisível a influenciar a sua ação.

O mesmo problema poderia ser dito quanto a outro elemento que compõe o ideário burocrático: a defesa do erário (tema ao qual retornarei em outra oportunidade). Defender o erário, o que é entendido como a defesa do patrimônio público, tornou-se um axioma superior e absoluto que acaba por subordinar todos os demais elementos legitimadores da administração pública, como a segurança jurídica. O domínio absolutista da defesa do erário tem como efeito concreto e perverso o de promover o medo recorrente dos integrantes da burocracia Estatal de tomarem decisões necessária e ponderadas, mas que podem ser questionadas por envolverem a disposição de patrimônio público. Vivemos, sobre este aspecto uma paralisia estatal quanto à tomada de decisões e à realização de atos necessários, como no caso do enfrentamento da atual pandemia da Covid 19. Tal realidade, por exemplo, serviu de justificativa para a adoção da criticada Medida Provisória 966. É interessante, neste ponto, o que declara o Ministro Paulo Guedes quanto à MP 966: "... nós tivemos que lançar agora uma medida para blindar, a MP 966, porque o próprio funcionário do BNDES não queria assinar".

O fato é que, somente quando a administração pública conseguir equilibrar os diversos valores que legitimam a sua atuação e superar o medo irracional que tomou conta dos servidores públicos e os levou a quase paralisia, é que conseguiremos alcançar a plenitude dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

**Date Created**

18/05/2020