

GOVERNO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA À LUZ DO PROCEDIMENTO FISCAL DO ITCMD NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ELECTRONIC GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN THE LIGHT OF THE ITCMD TAX PROCEDURE IN THE STATE OF SÃO PAULO

Tiago Antônio Paulosso Anibal¹
Rafael Tomaz de Oliveira²
Ricardo dos Reis Silveira³

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo analisar a efetivação dos princípios constitucionais administrativos na atualidade, mais precisamente a verificar se a Administração Pública está sendo eficaz em sua obediência ao Texto Constitucional frente aos novos caminhos propiciados pela internet.

De forma mais individualizada, focou-se esse exame no âmbito do Estado de São Paulo, quando da consecução de seu papel de fiscal e arrecadador do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação, verificando se a forma pela qual desenvolve essa atividade atende aos princípios constitucionais arrolados no *caput* do artigo 37, em especial ao princípio da eficiência.

Para esse intuito, foi feita uma abordagem apoiando-se, maciçamente, em produção literária existente sobre o tema, buscando uma compreensão dos princípios constitucionais arrolados no *caput* do art. 37, da CF/88, dos métodos de interpretação constitucional, bem como da noção de governo eletrônico, de forma que, em seguida, verificou-se a dinâmica desse procedimento fiscalizatório do Estado, verificando que, ao final das contas, este Ente da Federação não tem atingido plenamente o princípio da eficiência num cenário (virtual) propício à melhor otimização do serviço público.

Palavras-chave: Princípios constitucionais, Administração Pública, Governo eletrônico, princípio da eficiência.

ABSTRACT

¹ Procurador do Estado na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo; Mestrando na Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp. E-mail: tapaanibal@hotmail.com

² Doutor e Mestre em Direito pela UNISINOS, professor do Programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. Email: rafael_81oliveira@hotmail.com

³ Doutor e Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de São Carlos, professor do Programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. Email: ricardoreissilveira@ig.com.br

The purpose of this study was to analyze the effectiveness of administrative constitutional principles in the present time, more precisely to verify if the Public Administration is being effective in its obedience to the Constitutional Text in front of the new paths provided by the internet.

In a more individualized way, this examination was focused in the scope of the State of São Paulo, when the fulfillment of its role of fiscal and collector of the Tax on Transference Cause Mortis and Donation, verifying if the form by which it develops this activity meets the constitutional principles Article 37, in particular the principle of efficiency.

For this purpose, an approach was taken, based heavily on existing literary production on the subject, seeking an understanding of the constitutional principles listed in the caput of art. 37, CF/88, the methods of constitutional interpretation, as well as the notion of electronic government, so that, afterwards, the dynamics of this State control procedure was verified, verifying that, in the end, this entity Federation has not fully achieved the principle of efficiency in a (virtual) scenario conducive to better optimization of the public service.

Keywords: Constitutional principles, Public Administration, Electronic government, efficiency principle

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988, é fruto do trabalho da Assembleia Constituinte que, formada em 1º de fevereiro de 1987, encerrou-se em 22 de setembro de 1988.

Passados quase 30 (trinta) anos, o Texto Constitucional possui hoje um sentido normativo, de certo modo, já distinto, formatado tanto pelas constantes alterações de entendimento de seus dispositivos – mutações constitucionais (BONAVIDES, 2011, p. 437)⁴ – como pelas emendas constitucionais⁵ (reformas constitucionais), ou seja, fruto de processos informais e formais de mudança.

Ainda mais quando a distinção entre os contextos fáticos faz com que novas realidades demandem novas abordagens do Texto Constitucional, com novos alcances, de forma a se manter a integridade do ordenamento jurídico, sem deixar de dar o devido respaldo ao cidadão.

⁴ De se destacar ser a mutação constitucional representa um processo informal de mudança da compreensão da norma constitucional, resultado da evolução dos valores da sociedade, dos costumes, etc., atingindo novos sentidos.

⁵ Totalizando até o presente momento 96 (noventa e seis), sendo a última, E. C. nº 96, a acrescentar o §7º ao artigo 225, para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.

Veja que, por exemplo, ainda que desde o ano de 1993 já se falasse em *sociedade da informação* (MARQUES e MARTINS, 2000)⁶, tal expressão adquiriu sentido muito mais consolidado no século XXI, sendo as relações moldadas pelo parâmetro informativo, principalmente em decorrência da presença da *internet*, que, por sua vez, gerou uma transformação significativa, tornando desprezíveis os transcurso de tempo, bem como por propiciar um volume incalculável de informações, além ainda de envolver inúmeras pessoas, independentemente de sua localização física.

Enfim, representa uma realidade bem distinta daquela vivenciada pelos constituintes, de modo que, por vezes, mostra-se necessário passar os olhos sobre alguns dos preceitos constitucionais, a se *atualizar* o seu alcance e a disciplina que busca impor à sociedade, eis que, pela diversidade de contextos sociais, os próprios parâmetros interpretativos se alteram.

Dentro desse cenário de mudanças, acredita-se como relevante verificar a postura que a Administração Pública deve assumir, principalmente como questão imperativa à permanência do diálogo com a sociedade, frisando que, pelas peculiaridades do princípio da legalidade no âmbito administrativo, a mudança de compreensão do sentido da norma reflete significativamente na conferência de estar o agente público atendendo àquilo que lhe é imposto.

A título apenas de ilustração, nota-se ser incontroverso que a obediência ao princípio da publicidade do ato administrativo não pode mais ser analisada tal como na época em que os meios de comunicação eram bastante limitados (por exemplo, telegrama ou editais publicados em jornais), considerando que tais instrumentos, no atual contexto social, tem se tornado cada vez mais em desuso: não se utilizam mais telegramas, e muito menos se abre um jornal e são lidos os editais nele contido.

A Administração Pública vê-se obrigada a atender aos comandos constitucionais de forma mais condizente com a realidade social em que se encontra, numa sociedade cujas relações se desenvolvem cada vez mais pelo ciberespaço, onde a variedade de caminhos se multiplica, exigindo do administrador público o acompanhamento a esse contexto de novos parâmetros.

A respeito da Administração Pública, a Constituição Federal arrola diversos princípios, dentre os quais se destacam aqueles expressamente arrolados no artigo 37, *caput*, da CF/88, quais sejam o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

⁶ O ano de 1993 é apontado como a época em que primeiro se fez menção à expressão “*sociedade da informação*”, quando o então Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, na ocasião da reunião do Conselho Europeu em Copenhague.

Dessa feita, propõe-se exatamente a analisar a efetivação dos princípios constitucionais administrativos na atualidade, mais precisamente a verificar se a Administração Pública está sendo eficaz em sua obediência ao Texto Constitucional, ao atendimento ao interesse público, enfim, ao ideal de Estado de Direito, frente aos novos caminhos propiciados pela internet.

Para tanto, far-se-á uma abordagem mais direcionada, consistente na verificação dessa observância aos princípios constitucionais dentro um cenário delimitado, no âmbito do Estado de São Paulo, mais precisamente no seu papel de fiscal e arrecadador do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD).

Até mesmo como justificativa, tal delimitação se deve ao fato de que no Estado de São Paulo, dentro de sua competência tributária, há estipulado um caminho administrativo pelo qual o contribuinte percorre para se submeter ao Fisco que examina todas as situações de incidência do ITCMD, sendo que nesse *iter* há passagem pela *internet*. Daí, quer-se verificar se essa instrumentalização está, de fato, obedecendo aos princípios administrativos constitucionais.

Para tanto, num primeiro momento será feita uma abordagem a respeito dos princípios arrolados no *caput* do art. 37, da CF/88, de métodos de interpretação constitucional, bem como de uma noção que vem surgindo de governo eletrônico, compreendendo a possibilidade de se estabelecer um entrelaçamento entre esses temas.

Em seguida, buscar-se-á descrever o formato e a dinâmica impressa pelo Estado de São Paulo na averiguação da incidência do ITCMD, justamente com o intuito de se verificar se se enquadra no comando exarado pelo artigo 37, da CF/88, atualizado pelas novas concepções formatadas pela atual formatação social desenvolvida, inclusive, no ambiente virtual.

Traçados o objetivo e os pontos pelos quais se propõe a verificar, frise-se que o presente trabalho terá como base produção literária existente sobre o tema, bem como documentos e outros elementos de informação disponíveis em vários canais, a exemplo, em especial, da própria internet.

1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 37, CF/88): revisitando o tema diante do atual contexto social.

Quando se ingressa no estudo da Administração Pública, ou mais especialmente na seara do Direito rotulado de Direito Administrativo, verifica-se a existência de um regime jurídico

peculiar, recheado de diversos princípios, a exemplo do princípio da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público, etc.

Contudo, sem menosprezar a vital importância de todo esse arcabouço principiológico, o presente trabalho direciona-se sobre aqueles princípios expressamente mencionados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, compreendendo que, com base neles, já é suficiente realizar o debate almejado.

1.1. Princípios da Administração Pública no artigo 37, da CF/88.

1.1.1. Princípio da legalidade

Sem descer às minúcias sobre a origem e história do princípio da legalidade – pois não é o objetivo do presente trabalho –, é de se salientar que ganhou forte destaque na época do iluminismo, como uma vitória obtida pelo indivíduo que, até então, via-se diante de um Estado Autoritário.

Com efeito, objetivando valorizar a liberdade individual do ser humano, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, enunciou o princípio da legalidade, como forma de se impor uma limitação no poder estatal de interferir nas liberdades e garantias individuais do cidadão.

Isso porque, traçou-se que ao indivíduo é dado fazer tudo o que lhe bem entender, salvo se houver determinação legal em sentido contrário, de modo que, respeita-se a liberdade do indivíduo, só restringida por lei que, em última instância, é elaborada por um Poder (Legislativo) representativo do próprio cidadão, sem interferência de mandos e desmandos de um governo autoritário.

Aliás, nesse mesmo sentido restou devidamente assegurado ao indivíduo, dentro os direitos e garantias fundamentais expressamente previstas na Constituição Federal, que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF/88).

Seguindo essa linha de raciocínio, porém voltada ao outro lado da relação, qual seja o Poder Público, verificando que, quando atua, antes de tudo realiza uma intervenção na seara do indivíduo governado, por ordem lógica torna-se imprescindível previsão legal, de forma a haver uma harmonia com o disposto no artigo 5º, II, da CF/88.

Assim sendo, a despeito do *caput* do artigo 37, ao referir-se ao princípio da legalidade, não tecer maiores detalhamentos como o fez no artigo 5º, compreende-se que, distintamente da ótica do indivíduo, ao Administrador Público seu comando é no sentido de que este tão apenas pode agir quando houver previsão legal autorizando-o.

Como bem salienta Celso Antônio Bandeira de Mello, trata-se propriamente de um reconhecimento da existência de um Estado de Direito, em que há o governo das leis, e não dos homens (MELLO, 2010), frisando que, ao menos teoricamente, aquelas (leis) são fruto da própria coletividade, ainda que por meio de seus representantes, produzidas de forma geral e abstrata.

Aliás, dado esse rigor estipulado ao agente público, que tão apenas encontra-se autorizado a agir se amparado em lei que assim o faça, o princípio da legalidade chega a ser referido como princípio da estrita legalidade.

1.1.2. Princípio da impessoalidade

Prosseguindo, outro princípio mencionado pelo Constituinte consiste no princípio da impessoalidade, o qual possui íntimo vínculo com o da legalidade, principalmente porque, ao se estipular a obrigatoriedade da lei autorizando o comportamento do agente público, implica que haja uma autorização emanada da própria coletividade, por meio de norma geral, desprovida de favoritismos ou mesmo perseguições, que o Governador acabava por consolidar na época autoritária.

Nesse sentido, o princípio da impessoalidade significa exatamente que o agente público realize seu ofício sem almejar qualquer favorecimento, tanto pessoal como de outrem, e muito menos se utilize do cargo público para prejudicar qualquer particular por questões privadas, íntimas, em situação de perseguição.

É imprescindível que atue de tal forma que, quando assim o faça, à coletividade fique claro que quem está atuando é a Administração Pública, cumprindo ao servidor público atuar sem que a sua figura pessoal sobressaia sobre a corporificação da Administração Pública.

(...) significa, em primeiro lugar, a neutralidade da atividade administrativa, que só se orienta no sentido da realização do interesse público. Significa também que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário (DA SILVA, 2010, p. 340).

1.1.3. Princípio da moralidade

O princípio da moralidade também se encontra expressamente previsto no *caput* do artigo 37, do Texto Constitucional, cuja norma emanada implica que, segundo pontuado por Celso Antônio,

(...) a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos (MELLO, 2010, p. 252).

Cuida-se de um princípio que, antes de tudo, normatiza comandos de ordem ética, inibindo postura que, dentro do cenário da formalidade do Direito e das leis, não seriam vedadas pelo ordenamento jurídico; mas que, se analisadas sob a ótica da lealdade e a boa-fé, verifica-se o desvio de finalidade do agente público, a tornar impedido, então, de assim agir desonestamente.

Revela-se um importantíssimo princípio, com o qual se atinge um nível de preservação do interesse público, evitando que o agente público, maliciosamente, satisfaça interesse privado, ainda que pela aparência pudesse o ato ser visto como voltado à coletividade, amparado na letra fria da lei.

1.1.4. Princípio da publicidade

O constituinte também fez expressa menção ao princípio da publicidade, como imperativo ao agente público quando do exercício de suas funções.

Ora, se deve o agente atuar conforme a lei lhe autorize, e, mais, sem que se busque satisfazer interesses alheios ao da coletividade, ainda que de forma espúria, nada mais imprescindível senão que a obrigatoriedade de conferir a devida publicidade à sua atuação, como forma de habilitar a coletividade, destinatária verdadeira, a tomar ciência do ato e da forma pela qual o administrador se comportou.

Em síntese, deve o administrador manter plena transparência em seus comportamentos, sendo que, se atua remunerado pela coletividade, por meio de instrumentos que pertencem a esta, e, mais, para atender a interesses desta, não há motivos para ocultar qualquer informação ao cidadão⁷, ainda mais quando, de outro lado, este possui o direito fundamental à informação.

⁷ Salvo em situações excepcionais previstas na própria Constituição Federal (art. 5º, XXXIII, CF/88) em que o sigilo for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

1.1.5. Princípio da eficiência

Por fim, consta no rol do *caput* do artigo 37, da CF/88, o princípio da eficiência, inserido pela emenda constitucional 19/98, consiste, em essência, em impor ao administrador o princípio da “boa administração” (MELLO, 2010, p. 118), isto é, espera-se do agente público que atue com racionalidade, sendo que, dentro de uma relação de custo e benefício, que atinja este com o menor gasto possível.

O princípio da eficiência apresenta na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2010, p. 75).

Cuida-se, veja bem, de um imperativo de otimização do serviço público, impondo-se ao agente público que atinja ao resultado ótimo possível, com o menos custo possível, seja de pessoal, seja financeiro, seja de tempo, etc. Inclusive, a doutrina reconhece que se trata de um princípio advindo da seara econômica (DA SILVA, 2010).

1.2. Governo eletrônico: ganho qualitativo da Administração Pública em relação aos princípios constitucionais.

Superado um momento em que se compreendia a Constituição como mera Carta Ideológica, sem concreção direta aos cidadãos, passa-se a não se mais conformar que a sua interpretação seja aquela do mero positivismo, tal como do direito privado.

(...) busca do sentido mais profundo das Constituições como instrumentos destinados a estabelecer adequação rigorosa do Direito com a Sociedade; do Estado com a legitimidade que lhe serve de fundamento; da ordem governativa com os valores, exigências, as necessidades do meio social, onde essa ordem atua dinamicamente (...) (BONAVIDES, 2011, p. 476).

Nesse cenário, surgem os métodos dessa nova hermenêutica constitucional, que, ao final das contas, buscam compreender não apenas o sentido da norma jurídica constitucional, como também o seu próprio alcance (SIQUEIRA JR., 2012), frisando que sua eficácia não mais depende da intervenção do legislador infraconstitucional, mas sendo norma que regula diretamente as relações sociais, com as quais deve estar em sintonia.

Dessa feita, surgem os métodos de interpretação constitucional (PEIXINHO, 2015), dentre os quais podemos citar o método jurídico, o método científico-espiritual, o método tópico-problemático, o método hermenêutico-concretizador, e o método normativo-estruturante; a respeito dos quais se passa a tecer singelos comentários, sem pretender esgotar o assunto.

Nessa ordem, o método jurídico, também denominado de hermenêutico clássico, tem sua autoria atribuída a Ernest Forsthoff, significando a utilização dos elementos tradicionais desenvolvidos por Savigny (sistemático, histórico, gramatical e lógico). Contudo, vale observar que é considerado insuficiente se utilizado isoladamente, haja vista que tais elementos foram criados para o direito privado.

Na sequência, há o método científico-espiritual (valorativo), segundo o qual, quando elaborado por Rudolf Smend, tem por propósito levar em consideração fatores extraconstitucionais, tal como a realidade social captada a partir do espírito reinante naquele momento. Tal método também está sujeito a críticas, por conta da multifacetada possibilidade de resultados.

Ademais, também há o método tópico-problemático, atribuído a Theodor Viehweg, pelo qual se confere uma primazia ao problema no processo interpretativo, em que, em suma, propõe-se a adequar a norma ao problema, para o qual se estipula, como ponto de partida, a necessidade de uma prévia compreensão do problema e da Constituição, sem prejuízo de se apoiar no consenso ou o senso comum (doutrina dominante e jurisprudência pacífica).

Ainda, cite-se o método hermenêutico-concretizador, em que, segundo seu pensador Konrad Hesse, almeja-se a concretização, isto é, mais do que interpretar a norma, busca-se a sua concretização, exigindo uma compreensão prévia do intérprete e o problema concreto a ser resolvido (há primazia da norma sobre o problema).

Por fim, há também o método normativo-estruturante, elaborado por Friedrich Muller, cuja ideia básica, além de tudo, é a premissa de que direito e realidade não subsistem autonomamente.

A respeito dos referidos métodos, vale ressaltar que Canotilho, segundo anotado por Novelino, alerta que, em última análise, devem ser utilizados em conjunto no processo interpretativo, de forma a se considerarem “reciprocamente complementares, em razão do caráter unitário da atividade interpretativa” (NOVELINO, 2009, p. 152).

Em sua obra, Bonavides faz referência a Peter Häberle, lembrando que este autor alerta que “a continuidade da Constituição somente é possível quando o passado e o futuro nela se acham conjugados” (NOVELINO, 2009, p. 155), possuindo o tempo vital importância, sob a premissa de que, sem perder sua estabilidade, a Constituição seja flexível às mudanças, acompanhando a evolução social.

De se observar, assim, que a interpretação constitucional, cada vez mais, busca municiar o intérprete de métodos que o habilitem a verificar o Texto Constitucional em continuidade com o avançar do tempo, sendo que, a despeito de suas variedades, nada mais representam do que possibilitar que a norma constitucional tenha sua plena eficácia – o que tão apenas é possível se houver a ótima compatibilização com o contexto social.

Nessa seara, convém distinguir que, para o âmbito das relações sociais privadas, semelhantemente ao princípio da legalidade, a interpretação é feita num momento posterior à conduta humana, ou, no máximo concomitantemente, no intuito de se compreender que, a despeito da postura adotada pelo sujeito, esteja ela em sintonia à Constituição.

Contudo, já no âmbito da Administração Pública, essa interpretação constitucional, ao menos dentro daquilo que se espera, deve ser realizada de antemão à postura do agente público, pois verdadeiramente há que se buscar na norma o fundamento para que o agente possa vir a atuar, inclusive quanto à forma.

Ora, estando a norma constitucional nesse limbo de fundamento e, igualmente, determinação para atuação do agente público, impende que a interpretação seja feita antes da conduta, pois é exatamente dentro do resultado dessa hermenêutica constitucional que se encontrará a exata diretriz comportamental ao agente.

Por consequência, compreende-se que o artigo 37, *caput*, da CF/88, merece – senão, deve – ser objeto de análise interpretativa constantemente, de modo que, então, possa se saber exatamente, a cada momento da evolução social, qual a maneira mais ideal do administrador obedecer àqueles princípios.

Daí, a proposta do presente estudo é exatamente operar a interpretação do artigo 37, da CF/88, pelo contexto social atual, como forma de se propor – transparecer – qual deve ser a real postura da Administração para, em essência, esteja a observar estritamente os princípios elencados pelo Constituinte.

Sem prejuízo, de se frisar que, no caso em tela, não se discorda que a normatividade permanece íntegra tal como exposto linhas acima a respeito de cada princípio constitucional. Contudo, do intérprete é exigido verificar se, dentro do atual cenário (era da internet), há a obediência aos princípios tal como se considerava quando da elaboração do Constituição.

Exemplificando, o princípio da publicidade significa que o administrador deve conferir a devida publicidade do ato realizado, o que está a realizar. Essa norma está preservada, porém, a forma como atingi-la se altera no tempo, sendo que, enquanto na década de 80 bastava ao Administrador manter em arquivo nas dependências físicas da Administração a contabilidade de seus gastos, hoje tal fato não mais se admite, competindo ao agente público disponibilizar tais informações na internet, a exemplo do que determina a Lei Complementar 131, de 2009.

Em outros termos, a determinação de publicidade está mantida no texto constitucional, porém, em sua adequação com a atual realidade social, não mais se admite seu arquivamento em pasta física nos arquivos da Prefeitura, cumprindo ao administrador disponibiliza-la, e de forma compreensível, junto à internet. Isto é, o princípio da publicidade não mais estará sendo atendido pelo administrador, caso mantido seu padrão comportamental de 30 (trinta) anos atrás.

Pois bem. Quando se voltam os olhos para a atual sociedade, a despeito das defasagens e desequilíbrios existentes, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, é incontroverso vivermos na denominada era da informação, senão era do *software*.

Referido momento apresenta-se como um fenômeno de ordem global, com a consolidação (em progressivo aumento) de uma interação social pela rede mundial de telecomunicação (internet), sendo que, dentro de um cenário de avanços tecnológicos (novas formas de comunicação e transmissão de dados se instalam),proporciona-se que um indivíduo se comunique, instantaneamente, com uma infinidade de pessoas, desconsiderando-se quaisquer limitações como o tempo e o espaço, a instaurar no cotidiano social uma verdadeira onipresença da internet (MOLINÁRIO e SARLET, 2014, p. 30).

(...) a Internet é o tecido de nossas vidas nesse momento. Não é futuro. É presente. Internet é um meio para tudo, que interage com o conjunto da sociedade (CASTELLS, 2005, p. 260).

A expressão “sociedade de informação”, referida pelo Presidente da Comissão Europeia em 1993, Jacques Delors, está a se referir a um momento social em que a informação passa a constituir a sua própria base, seu novo paradigma, transformando-se em fonte de valor e poder.

A sociedade da informação é constituída em tecnologias de informação e comunicação que envolve a aquisição, o armazenamento, o processamento e a distribuição da informação por meios eletrônicos, como rádio, televisão, telefone e computadores, dentre outros. Essas tecnologias não transformam a sociedade por si só, mas são utilizadas pelas pessoas em seus contextos sociais, econômicos e políticos, criando uma nova estrutura social que tem reflexos na sociedade local e global, surgindo assim a sociedade da informação. (SIQUEIRA JR, 2012, p. 236)

Em adição, forte incremento à sociedade de informação consiste na *internet*, representando a plataforma virtual pela qual a circulação da informação e conhecimento ganhou novo patamar, expandindo-se com velocidades e quantidades imensuráveis.

Aliás, consolidando-se por diversos meios (televisão, rádio, celulares, *smartphones*, *tablets*, redes sociais, etc.), alterou significativamente a forma pela qual as pessoas se relacionam, isto é, o próprio convívio social⁸.

Com os sucessivos avanços da tecnologia, surgem modos inéditos de comunicação e de transmissões culturais instantâneas entre polos bastante longínquos, levando a proximidade física entre os indivíduos a ser progressivamente substituída pelos efeitos interativos das redes tecnológicas de interligação no tempo e no espaço. (FARIA, 2002, p. 316).

Por assim ser, as mudanças de interpretação e raciocínio resultam inevitáveis, a exemplo do que ocorre com a figura do *fac-símile*, a respeito do qual não se discorda que está um pouco defasada pela possibilidade de envio de *e-mail* (tal como a própria carta/telegrama), que, por sua vez, já tem sido colocado em segundo plano em determinadas situações, face à possibilidade de troca de mensagens em redes sociais, nas quais, inclusive, pode ser anexado qualquer documento (imagem, foto, texto, vídeo, etc.).

Nessa linha, difícil de discordar que, mais concebível do que ler um edital de concurso fixado no mural das dependências físicas da Prefeitura, o é tomar ciência por meio de *post* publicado no *facebook*. A comunicação que, por ventura, a Prefeitura venha a fazer por meio

⁸Segundo dados do IBGE, no ano de 2015,“(…) o percentual de pessoas que acessaram a internet alcançou 57,5% da população de dez anos ou mais de idade, o que corresponde a 102,1 milhões de pessoas. O contingente formado pelos jovens de 18 ou 19 anos de idade teve a maior proporção (82,9%). Em todos os grupos compreendidos na faixa de 10 a 49 anos de idade, o uso da internet ultrapassou 50%, mostra a pesquisa”. E, ainda, informa-se ainda que o contingente de pessoas com 10 anos de idade ou mais que tinham telefone celular para uso pessoal, em 2015, era de 139,1 milhões, o que corresponde a 78,3% da população do país nessa faixa etária. Em relação a 2005, esse contingente aumentou 147,2%. Disponível em <http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/12/22/numerodepessoasquetemcelularaumenta147emdezanosdizi bge.htm>. Acessado em 16 de novembro de 2016.

dessa rede social certamente atingirá mais pessoas na atualidade, do que se utilizada aquela forma tradicional de afixação no mural das dependências da sede da Prefeitura.

Veja, dessa maneira, a existência de uma significativa alteração do convívio social, a implicar numa verdadeira mudança de cultura, a repercutir na própria interpretação do Texto Constitucional, ou, mais especificamente, nas formas pelas quais é possível que a Administração atenda aos princípios que lhe regem.

Um exemplo concreto consiste na decisão recentemente proferida no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, que, a despeito de não se tratar de jurisprudência vinculante no âmbito do Judiciário, não deixa de ser uma interpretação importante que referencia a atuação de um magistrado do Estado de Goiás, que passou a utilizar o aplicativo *Whatsapp* como ferramenta para intimações das partes processuais, conforme se confere do trecho a seguir colacionado:

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou por unanimidade a utilização do aplicativo WhatsApp como ferramenta para intimações em todo o Judiciário. A decisão foi tomada durante o julgamento virtual do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) 0003251-94.2016.2.00.0000, ao contestar a decisão da Corregedoria do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO), que proibira a utilização do aplicativo no âmbito do Juizado Civil e Criminal da Comarca de Piracanjuba/GO.

O uso da ferramenta de comunicação de atos processuais pelo WhatsApp foi iniciado em 2015 e rendeu ao magistrado requerente do PCA, Gabriel Consigliero Lessa, juiz da comarca de Piracanjuba, destaque no Prêmio Innovare, daquele ano⁹.

Ora, não há dúvidas da importância do Estado acompanhar tal mudança social, como forma de não segregar-se da própria sociedade à qual almeja servir, sob pena de, em última instância, não conseguir realizar esse seu propósito, e mostrar-se ineficaz.

A esse respeito, surge a figura do *governo eletrônico* (DINIZ, BARBOSA, JUNQUEIRA e PRADO, 2009, p. 33)¹⁰, que, em síntese, congrega uma noção que, em última instância, representa exatamente a concretização de uma postura do agente público, observando os princípios administrativos constitucionais, visualizados em consonância com esse atual estágio social.

Em essência, governo eletrônico representa uma repaginação da Administração Pública, mais precisamente de sua interação externa junto ao cidadão, de sua interação interna entre os

⁹ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85009-whatsapp-pode-ser-usado-para-intimacoes-judiciais>, consultado dia 24 de julho de 2017.

¹⁰ “Embora governo eletrônico seja um dos termos mais encontrados na literatura, existem outros termos com o mesmo significado, como por exemplo: e-gov, *electronicgovernment*, *e-government*, e-governo, *wired-government*, governo digital, governo virtual, Estado virtual, governança eletrônica”.

agentes públicos, bem como de sua interação externa com parceiros e fornecedores, concretizada com o respaldo da plataforma virtual.

Governo Eletrônico: conceito que engloba o recurso às TIC para a obtenção de ganhos de eficiência e eficácia nos vários níveis do Estado e da Administração Pública, quer no plano das relações internas (G2G), quer no das relações externas (G2B e G2C), assim como o modo de facultar serviços públicos menos burocratizados e mais centrados nos cidadãos através da modernização das estruturas de governação (ALVES e MOREIRA, 2004, p. 9.)¹¹

De se ressaltar que não se menospreza a existência de uma concepção mais restrita do tema (VILELLA, 2003, p. 22)¹², limitada à mera disponibilização de informações e serviços. Porém, acredita-se que seja um universo muito amplo para haver tal limitação, devendo haver, efetivamente, uma verdadeira transformação¹³ na forma como governo e público se relacionam, transmutando-se para o atual cenário social.

(...) it is not about putting in a few computers or building a web site for information access; it is about transforming the fundamental relationship between government and the public. (YIGITCANLAR, 2003, p. 10).

A noção de governo eletrônico deve ser compreendida exatamente como a adequação do Poder Público a esse novo cenário de onipresença do espaço virtual, de modo que, sem afastar a possibilidade de atuação do cidadão, represente, ao contrário, uma oportunidade inovadora de assim fazê-lo, consolidando em um ganho qualitativo ao serviço público, sendo exercido em melhores condições de atingimento dos preceitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

¹¹ Vale esclarecer que a sigla G2G (*GovernmenttoGovernment*) significa “relações internas que envolvem ações e funções de diferentes níveis do Estado ou departamentos da Administração Pública. Podem concretizar-se a nível *horizontal* (por exemplo: entre serviços pertencentes a dois ou mais Ministérios) bem como a nível *vertical* (por exemplo: entre os Municípios e a Administração Central)”; enquanto que a sigla G2B (*Governmentto Business*) representa as “relações externas que envolvem a interação com as empresas. Incluem os processos de compras e estabelecimento de contratos para prestação de serviços por empresas, assim como funções reguladoras e de recolha (e transmissão) de informação (por exemplo: para efeitos fiscais)”. E, por fim a sigla G2C (*GovernmenttoCitizens*) refere-se às “relações externas que envolvem a interação com os indivíduos enquanto cidadãos. Incluem a transmissão e recolha de informação, a prestação de serviços e também os processos de consulta e participação”.

¹² Segundo a autora, nesta concepção haveria “apenas a oferta de serviços governamentais por meio de recursos eletrônicos ou o favorecimento da prática democrática pelo uso desses instrumentos”.

¹³ Talvez a palavra “transformação” não seja a mais adequada, pois não se postula, exatamente, por uma transformação, mas sim por um acompanhamento do Estado às novidades sociais consolidadas – que efetivamente alteram o convívio social de forma duradoura –, embora, é fato, implique em alterações do *modus operandi* do Administrador.

Em linhas gerais, o Governo Eletrônico expressa uma estratégia pela qual o aparelho de Estado faz uso das novas tecnologias para oferecer à sociedade melhores condições de acesso à informação e serviços governamentais, ampliando a qualidade desses serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático (JARDIM, 2000, p. 26).

Enfim, acredita-se na necessidade de uma constante melhoria e adequação da máquina administrativa, de modo que, mais do que não ficar obsoleta, esteja condizente com a forma pela qual a sociedade se desenvolve, firmando-se a via de sentido duplo que se compreende como adequada tanto para que absorva os comportamentos e pretensões sociais, como para se viabilizar uma maior e melhor recepção pela sociedade dos atos administrativos.

2. O IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO DE QUAISQUER BENS OU DIREITOS (ITCMD) NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Segundo previsto no artigo 155, I, da Constituição Federal, compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos, isto é, é da competência tributária dos Estados o ITCMD, competindo-lhes fiscalizar e arrecadar.

Sobre referido imposto vale pontuar, então, sua incidência bem clarificada pelo constituinte, especificadamente em situações de transferências gratuitas de bens, seja em decorrência do falecimento de uma pessoa, seja por ato de doação.

Nada obstante, apenas como forma de delimitar o contexto sobre o qual se busca expor, passar-ser-á a abordar tão apenas aquelas situações nas quais o ato que originou a transferência esteja sob o crivo do Judiciário (ex.: inventário, arrolamento, divórcio¹⁴, etc.), até mesmo porque é neste contexto judicializado que se visualiza a dinâmica a ser analisada. E, mais, tal análise será feita no âmbito do Estado de São Paulo¹⁵.

¹⁴ Frequente é a situação em que os cônjuges, quando de seu divórcio, realizam a doação dos bens aos filhos, ou mesmo realizam a partilha de forma desigual, cujo excesso de meação, antes de tudo, também se configura como doação.

¹⁵ Vale frisar que a escolha pelo Estado de São Paulo se deve ao fato de consistir no Ente Federativo em que nos encontramos, bem como por consistir em casos que um dos autores, na condição de Procurador do Estado de São Paulo, frequentemente atua, detendo o conhecimento dessa dinâmica.

2.1. Dinâmica fiscalizatória no Estado de São Paulo.

O ITCMD tem por peculiaridade o fato do lançamento do crédito tributário ser feito por declaração, o que significa dizer que a exigibilidade do Imposto *causa mortis*, a despeito de já ter ocorrido o seu fato gerador (falecimento) (AMARO, 2008)¹⁶, tão apenas passa a existir a partir desse ato do contribuinte.

Art. 147. O lançamento é efetuado com base na declaração do sujeito passivo ou de terceiro, quando um ou outro, na forma da legislação tributária, presta à autoridade administrativa informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação.

Daí, quando do falecimento de uma pessoa, seus herdeiros/sucedores passam a ter o ônus de, em síntese, declarar à Autoridade Administrativa o óbito e os bens transmitidos (GOMES, 1995; PEREIRA, 2007)¹⁷, a partir do que esta terá condições de apreciar a transmissão *causa mortis*¹⁸, apurando, se devido for¹⁹, qual o montante a ser recolhido pelos sujeitos passivos dessa obrigação.

De se ver que há uma relação intensa entre cidadão (contribuinte) e Administração Pública, não pairando dúvidas da imperiosa necessidade se estabelecer um canal adequado de comunicação, principalmente a propiciar que o cidadão tenha plenas condições de exercitar o ônus que lhe compete, sem que lhe corresponda a um verdadeiro martírio.

Pois bem. No âmbito deste Estado bandeirante, o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* ou Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), previsto constitucionalmente no artigo 155, I, da CF/88, tem sua disciplina regida pela Lei 10.705/2000, que, por sua vez, é regulamentada pelo Decreto 46.655/2002, além de Portarias provenientes do CAT (Coordenadoria da Administração Tributária).

Em referido Decreto estadual está assim disposto:

¹⁶ Tomando-se como referência esta obra, há que se pontuar que não se menospreza a existência de discussão a respeito, por exemplo, da natureza jurídica do ato do lançamento (se declaratório ou constitutivo da obrigação tributária). Nada obstante, para o presente estudo importa a compreensão de que, para que surja a exigibilidade do tributo, compete à parte passiva (devedora do tributo ou interessado) prestar as devidas informações à autoridade administrativa competente, para que esta, diante desses dados, assinale qual seja o montante a ser pago pelo devedor.

¹⁷ Lembrando que, decorrência da recepção no Ordenamento Jurídico Brasileiro do princípio da *saisine*, falecida uma pessoa, automaticamente os seus bens tem a posse e propriedade transferidas aos sucessores, ainda que sem manifestação de aceitação, até mesmo como corolário de que inexiste direito sem o respectivo titular.

¹⁸ Vale frisar que a sistemática em análise é mesma quando o fato gerador do imposto se dá pela doação *inter vivos*, sendo que, concretizada esta, também compete ao donatário (sujeito passivo primário) declarar ao Fisco.

¹⁹ Não se esquecendo da existência de previsão em lei de hipóteses de isenção tributária.

Artigo 21 Para fins de apuração e informação do valor de transmissão judicial "*causa mortis*", o contribuinte deverá apresentar à repartição fiscal competente, declaração, que deverá reproduzir todos os dados constantes das primeiras declarações prestadas em juízo, instruída com os elementos necessários à apuração do imposto, conforme disciplina a ser estabelecida pela Secretaria da Fazenda, nos seguintes prazos:

I no caso de arrolamento, em 30 dias, a contar do despacho que determinar o pagamento do imposto, instruída também com as respectivas guias comprobatórias do seu recolhimento;

II no caso de inventário, em 15 (quinze) dias, contados da apresentação das primeiras declarações em juízo.

§ 1º Após a apresentação da declaração prevista no "*caput*", se houver qualquer variação patrimonial decorrente de emenda, aditamento, ou inclusão de novos bens nas últimas declarações, deverá o contribuinte cientificar o Fisco acerca dos dados que ensejaram tal variação, no prazo de 15 dias a contar da comunicação ao juízo.

§ 2º O imposto a recolher decorrente da declaração prevista neste artigo exigível independentemente da lavratura de Auto de Infração e Imposição de Multa ou de notificação.

Nota-se que, sem ainda estabelecer qual o formato do procedimento administrativo ao qual deve o cidadão se submeter, o dispositivo supra transcrito tão apenas afirma que o contribuinte deverá se apresentar à repartição fiscal, conforme disciplina a ser estabelecida pela Secretaria da Fazenda.

Acessando ao *site* da Secretaria da Fazenda, localiza-se facilmente o *link* relativo ao ITCMD, o qual, acessado, estampa de plano a seguinte informação “Para apuração do imposto devido é necessário fazer uma Declaração de ITCMD, cujo preenchimento pode ser realizado através dos links abaixo”.

Sem prejuízo, está devidamente esclarecido pela Portaria CAT 15/2003, em seu artigo 8º, a necessidade de apresentação ao Fisco dos documentos que especifica, os quais, para serem obtidos, implicam a necessidade de o cidadão acessar ao *site* da Secretaria da Fazenda, preencher formulários e imprimi-los para, após, encaminhar à autoridade fiscal.

Art. 8º - para fins de informação, apuração da base de cálculo e, se for o caso, reconhecimento de isenção, nos casos de transmissão “*causa mortis*” ou doação realizadas no âmbito judicial, deverão ser apresentados ao Fisco a Declaração do ITCMD e os documentos relacionados nos Anexos VIII, IX ou X, conforme as hipóteses ali previstas (Decreto 46.655/02, art. 21).

§ 1º - para atender ao disposto neste artigo, o contribuinte deverá acessar o endereço eletrônico www.fazenda.sp.gov.br, selecionar a opção “ITCMD”, preencher e imprimir os seguintes formulários:

1 - Declaração do ITCMD;

2 - Demonstrativo de Cálculo;

3 – GAREs ITCMD, se houver apuração de imposto a pagar.

Assim, para os casos sobre os quais se está a tratar (da transmissão “causa mortis” ou doação realizadas no âmbito judicial), que, sintetizando, compete ao interessado acessar ao *site* da Fazenda Estadual, preencher um formulário – que, consigne-se, apresenta-se bem completo quanto aos dados dos envolvidos –, gerando um “demonstrativo de cálculo”, com as informações das respectivas cotas de cada contribuinte, ou mesmo se, no caso, há isenção tributária.

Por fim, tendo como resultado a necessidade de recolher imposto, já se viabiliza ao próprio cidadão diligenciar para imprimir a Guia de Arrecadação de Receitas Estaduais (GARE).

Assim procedido, e, inclusive, recolhido o imposto indicado pelo sistema como devido, é de se destacar que, essencialmente, não está encerrada a obrigação do contribuinte – embora aparentemente o esteja.

Isso porque, mesmo que tenha sido feito o recolhimento, cumpre ainda ao cidadão, física e pessoalmente, apresentar toda essa documentação ao crivo da Autoridade Administrativa, tal como estipulado na Portaria CAT 15/2003, que em seu artigo 8º fixa como imprescindível que “deverão ser apresentados ao Fisco a Declaração do ITCMD e os documentos relacionados (...)”.

Em outros termos, o cidadão, em suma, acessa ao *site* da Secretaria da Fazenda, preenche todo um formulário (informa dados pessoais dos sucessores e do falecido, bem como dos bens deixados em herança), emite-o, e, inclusive, efetua o recolhimento do imposto que por ventura seja devido, cujo apontamento lhe é dado pelo próprio sistema.

Nada obstante, ainda que chegado a essa aparente satisfação do débito, ressalta-se que, a bem da verdade, a autoridade administrativa ainda não obteve acesso a tais informações, sendo que tudo esteve limitado às respostas automáticas lançadas pelo próprio sistema, competindo ao interessado, munido de toda essa documentação impressa, apresentá-la à autoridade administrativa competente, junto ao Posto Fiscal, inaugurando um procedimento administrativo específico para o falecimento noticiado.

Nesse contexto, é formado um procedimento em paralelo ao judicial, que, por sua vez, tem uma peculiaridade interessante: o agente público possui plena comunicação com o contribuinte interessado, oficiando-o para regularização de eventual documento faltante, para prestar esclarecimentos necessários, etc.

Contudo, no que diz respeito aos atos decisórios deste expediente administrativo, cuja comunicação há de ser feita ao contribuinte – vinculando-o dentro do processo judicial –, tal é

realizada apenas por meio da Procuradoria Geral do Estado²⁰, haja vista que apenas o Procurador do Estado detém legitimidade para peticionar nos autos processuais.

Tudo isso para delinear toda a máquina administrativa que um singelo procedimento de verificação de incidência de ITCMD (ainda que haja isenção – não importa) acaba por movimentar, sendo que, a despeito de inaugurado por sistema informatizado interessante, necessita de ser trazido ao mundo físico para encaminhar ao crivo da Autoridade fiscal competente, que, por sua vez, reporta-se à Procuradoria Estadual, para que esta transmita a mensagem conclusiva ao Judiciário.

2.2. Críticas pontuais

Assim, é de se observar que, ainda que exista o procedimento no interior da rede virtual, é o interessado obrigado a imprimir toda essa documentação, bem como comparecer pessoal e fisicamente ao Posto Fiscal, para, agora sim, ser dado conhecimento de todo o contexto que gerou o tributo.

Ocorre que, tal como desenvolvido, este sistema acaba por gerar situações incômodas, ainda mais para os contribuintes mais desavisados, pois, por exemplo, não é incomum que o sucessor/inventariante apresente nos autos judiciais todo esse relatório elaborado na rede virtual, bem como o próprio comprovante de recolhimento, sem que tenha passado pelo crivo da Autoridade Fiscal, presumindo já ter esgotado suas obrigações perante o fisco; além disso, outro exemplo consiste nas várias discussões, inclusive com juízes, a respeito da obrigatoriedade de comparecimento pessoal ao Posto Fiscal, principalmente porque este não possui unidades em todas as cidades, demandando deslocamentos dos contribuintes entre cidades (ainda que de seu advogado) – o que gera, no mínimo, uma insatisfação.

Ora, conforme apontado, a noção de governo eletrônico representa exatamente uma melhora da qualidade do serviço público, colocando-se o agente público em adequado atendimento às normas que lhe regem a atuação, em especial aos princípios constitucionais, num cenário social de progressivo ingresso do cidadão no ambiente virtual.

²⁰ Vide artigo 28, da Lei 10.705/00, que assim diz: “*Compete à Procuradoria Geral do Estado intervir e ser ouvida nos inventários, arrolamentos e outros feitos processados neste Estado, no interesse da arrecadação do imposto de que trata esta lei*”.

De forma mais específica, dentro dessa sistemática implementada pelo Estado de São Paulo para fiscalizar e arrecadar o ITCMD, compete-lhe respeitar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Contudo, bem analisando o formato acima apresentado, pode-se dizer que, efetivamente, o princípio da eficiência não é respeitado – ao menos de forma suficiente –, sendo que, dentro do cenário atual, nota-se que o Estado Paulista não alcança um nível máximo possível que poderia atingir de eficiência.

De se observar que, quanto ao aumento da qualidade do serviço em si, esta não se mostra tão significativa, pois, pela forma como implantada a informatização, nada mais retrata do que a mera padronização informatizada do formulário a ser preenchido, que, essencialmente, consiste na cópia das informações contidas nas primeiras declarações, que também devem ser juntadas pelos interessados. Isto é, meramente se repete informação já contida em documento que acompanha o formulário eletronicamente preenchido.

Ora, caso hipoteticamente esse preenchimento junto ao *site* da fazenda (acompanhado dos documentos digitalizados) já fosse considerado como válido e eficaz a inaugurar o procedimento fiscalizatório, sem que a parte tivesse que comparecer pessoalmente, certamente a máquina administrativa caminharia de forma mais célere e menos burocrática.

De fato, bastaria – assim supondo – a parte interessada proceder ao recolhimento do tributo, e, apresentando o comprovante, tão logo houvesse a verificação, internamente via sistema, pelo agente fiscal, este lançaria seu parecer conclusivo eletronicamente no próprio sistema, restando ao sucessor interessado (inventariante) apenas consultar e apresentar essa documentação aos autos processuais de inventário.

Caso implementada essa dinâmica na fiscalização realizada, poderíamos verificar as seguintes contribuições: a) tornaria desnecessária a separação/reserva de funcionários para dar andamento em tais expedientes; b) tornaria desnecessário o manuseio/impressão de papel; c) tornaria desnecessário o envio de ofícios ao interessado para que adote providências junto ao Fisco, pois basta consultar o sistema; d) gastaria um espaço de tempo menor; e) tornaria desnecessário o deslocamento do contribuinte e/ou seu advogado até o Posto Fiscal; f) eliminaria a necessidade de atuação da Procuradoria em situações nas quais o Procurador meramente repassa a decisão administrativa.

Com efeito, a existência de um fluxo de expedientes físicos para o fim de análise da incidência do ITCMD implica, inexoravelmente, na alocação de servidores – ainda que não de forma exclusiva –, mas em número suficiente para atender à demanda significativa.

Ademais, em épocas de redução de manuseio e impressão de papel, dada a necessidade de redução da pegada ambiental, não se justifica haja a imposição de formalização física de expedientes, principalmente em situações nas quais é claramente viável a consolidação pela via digital.

Na somatória dos dois parágrafos acima, vale pontuar que, dada a ausência de comunicação direta junto ao contribuinte ou seu advogado, quando da necessidade do interessado proceder a esclarecimentos ou retificações junto ao Posto Fiscal, este elabora e expede um ofício para tanto. Contudo, seria muito mais simples e eficaz a informação estar disponibilizada na plataforma digital, com o interessado recebendo, por exemplo, um e-mail informando dessa disponibilização.

Ademais, o próprio tempo despendido seria menor, seja pelo contribuinte, como pelo próprio agente fiscal, e funcionários do posto fiscal, pois ao contribuinte não mais seria necessário se deslocar, e, dentro o posto fiscal, o trâmite certamente seria mais célere, além mesmo de mais seguro, evitando situações de extravios de expedientes.

Por fim, sobre essas melhorias verifica-se a dispensa de um Procurador do Estado receber um expediente físico em sua mesa, e ter que elaborar petição que meramente repete a informação lançada pelo agente fiscal, em situação que assemelha a apenas transmissor de mensagem, sem autonomia.

Frise-se que a sistemática implantada repercute de forma que há envolvimento de servidores no posto fiscal, da autoridade fiscal, de servidores na Procuradoria Geral do Estado, além de Procurador do Estado²¹. Muito embora tudo isso poderia ser evitado caso houvesse o adequado aprimoramento da via eletrônica da submissão do fato gerador ao crivo da autoridade competente.

Em outros termos, dentro da proposta alojada à ideia de governo eletrônico, verifica-se que o Estado de São Paulo, naquilo que diz respeito ao ITCMD, não adere efetivamente à sua noção, com respectivo ganho de qualidade do serviço público, bem como de melhor aproveitamento ao cidadão.

²¹ Aliás, vale assinalar que a prática cotidiana revela um volume muito grande de expedientes versando sobre ITCMD, a exigir um destacamento de diversos servidores.

Nesse contexto, redonda que essa informatização, sob à ótica do Constituinte de 1988, deixa de atender, em especial, ao princípio da eficiência em sua plenitude²², lembrando que se trata de imperativo de otimização do serviço público, impondo-se ao agente público que atinja ao resultado ótimo possível, com o menor custo possível, seja de pessoal, seja financeiro, seja de tempo, etc.

Aliás, vale frisar que não é de hoje a visualização de críticas a respeito da administração tributária, sendo que bem alerta Tamer que “trata-se de uma estrutura custosa, ineficiente e injusta, incentivadora de sonegação (...)”(TAMER, 2002, p.158.).

A proposta de construção de governo eletrônico, muito embora esteja marcada na sua fase atual mais avançada pelo desenvolvimento de sistemas relacionados ao provimento de serviços, aponta, ainda que de forma embrionária, para uma possibilidade de extensão da esfera do Estado conjugada a uma maior permeabilidade à cidadania, decorrente de uma possível diminuição do custo da informação. Nesse sentido, pode-se dizer que da mesma forma que não se deve incorrer em um otimismo exagerado sobre as suas possibilidades, seria igualmente uma simplificação considerar o governo eletrônico apenas um mecanismo de oferta de serviços pontuais a clientes, sem considerar que o provimento de serviços pelo Estado é, inexoravelmente, um bem público, relativo ao cidadão, influenciado em seu desenho por percepções também políticas (REUDIGER, 2003, p. 1267).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme assinalado introdutoriamente, o presente trabalho teve por objetivo analisar a efetivação dos princípios constitucionais administrativos na atualidade, mais precisamente a verificar se a Administração Pública está sendo eficaz em sua obediência ao Texto Constitucional frente às novos caminhos propiciados pela internet.

De forma mais individualizada, o intuito foi realizar esse exame no âmbito do Estado de São Paulo, quando da consecução de seu papel de fiscal e arrecador do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação, verificando se a forma pela qual desenvolve sua atividade fiscal atende aos princípios constitucionais arrolados no *caput* do artigo 37, em especial o princípio da eficiência.

²² Inclusive, poder-se-ia dizer que o próprio princípio da publicidade não se encontra devidamente respeitado, pois trata-se de um procedimento que gera muitas dúvidas, em que muitos não sabem que devem ingressar na seara virtual e, após, também na física.

Na linha do raciocínio traçado, o referido princípio da eficiência consiste, essencialmente, em impor ao administrador o princípio da boa administração, isto é, que atue com racionalidade, dentro de uma relação de custo e benefício, cuidando-se de um imperativo de otimização do serviço público, impondo-se ao agente público que atinja ao resultado ótimo possível, com o menor custo possível, seja de pessoal, seja financeiro, seja de tempo, etc.

Analisando o contexto fático da atualidade, marcado pela presença constante da internet, do ambiente virtual, dos instrumentos eletrônicos de comunicação, etc., compreende-se que a noção de governo eletrônico denota uma repaginação da Administração Pública, apta a torna-la adequada ao cotidiano social, bem como ao respeito aos princípios constitucionais administrativos, em consonância com as interpretações que sofre diariamente pela sociedade, dentro de seus anseios por melhorias e aprimoramentos.

Isso porque, a figura do governo eletrônico, em síntese, representa uma reformulação da forma pela qual a Administração Pública se apresenta perante à sociedade, seja na sua relação externa junto ao cidadão, seja na sua interação interna entre os agentes públicos, bem como na sua interação externa com parceiros e fornecedores.

Trata-se do ingresso na seara virtual, onde a Administração aprimora sua atividade frente a todos com que se relaciona, com ganho de qualidade nessas relações, bem como na própria qualidade da atividade desempenhada, aprimorando pontos como transparência, efetividade, publicidade, imparcialidade, eficiência, etc. Tudo, frise-se, dentro de um plano propiciado pela internet, que confere maiores potencialidades de desenvolvimento, do que se mantido no plano físico.

Pois bem. Pelo que se observou, a dinâmica formatada pelo Estado de São Paulo, no exercício de sua competência tributária frente ao ITCMD, não se mostra inserida por completo na plataforma virtual, sendo que, tomando como referência os atuais padrões sociais, tal como se encontra, acaba por não atender, em especial, o princípio da eficiência, previsto no *caput* do artigo 37, da CF/88.

Com efeito, tal como se encontra formatado, acaba por exigir – o que não seria necessário se houvesse o efetivo aprimoramento: a) uma separação/reserva de funcionários para dar andamento em tais expedientes; b) manuseio/impressão de papel; c) envio de ofícios ao interessado para que adote providências junto ao Fisco; d) dispêndio de tempo maior; e) o

deslocamento do contribuinte e/ou seu advogado até o Posto Fiscal; f) a atuação da Procuradoria em situações nas quais o Procurador meramente repassa a decisão administrativa.

Dessa feita, não há dúvidas de que aquela ideia de se atingir o melhor resultado possível, com o menor gasto possível (seja de pessoal, seja financeiro, seja de tempo, etc.), não é alcançado pela Administração Pública do Estado de São Paulo, que, por exemplo, remunera diversos servidores (Procurador do Estado, servidores da Procuradoria Estadual, servidores do Posto Fiscal, agente fiscal, etc.) para um serviço que o manuseio da internet tornaria desnecessário esse destacamento, e poderiam muito bem desempenhar outras funções que também se enquadram em suas atribuições.

Enfim, infelizmente o Estado de São Paulo, a despeito de procurar o aprimoramento da sua atividade fiscalizatória ora traçada pela via eletrônica, assim o faz de forma incompleta pelas possibilidades ofertadas pelo contexto social atual, enquadrando-se em situação de não cumprimento pleno ao princípio da eficiência.

4. REFERÊNCIAS

- ALVES, André Azevedo, MOREIRA, José Manuel. *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. In.: Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Porto (Portugal): Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.
- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- CASTELLS, M. *Internet e sociedade em rede*. In: MORAES, Dênis (Org.). *Por uma outra comunicação*. Tradução de Eliana Aguiar. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho, PRADO, Otavio. *O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. In.: *Revista de Administração Pública (RAP)* — Rio de Janeiro 43(1): 23-48, Jan./Fev. 2009.
- FARIA, José Eduardo. *O Direito na Sociedade Globalizada*. 1ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002.

- GOMES, Orlando. Sucessões. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. DataGramZero. In.: *Revista de Ciência da Informação*. v.1, n.5, out/2000. Disponível em http://www.dgzero.org/out00/Art_01.html.
- MARQUES, Garcia; MARTINS, Lourenço. *Direito da informática*. Coimbra: Almedina, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 22ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010.
- MOLINÁRIO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas acerca das relações entre a sociedade em rede, a internet e o assim chamado estado de vigilância. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (coord.). *Marco civil da internet*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 29-48, p. 30-nota de rodapé.
- NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2009.
- PEIXINHO, Manoel Messias. A interpretação da Constituição e os princípios fundamentais. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Vol. VI. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- TAMER, Sergio Victor. Fundamentos do Estado Democrático e a Hipertrofia do Executivo no Brasil. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- REUDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. *Revista de Administração Pública*. Volume 37. Rio de Janeiro, Nov./Dez. 2003, pags. 1257-80.
- SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Teoria do Direito. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- VILELLA, Renata Moutinho. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação, 2003.
- YIGITCANLAR, Tan. Bridging the Gap between Citizens and Local Authorities via Egovernment. In *Symposium on E-government: Opportunities and Challenges 2003*, 10 - 12 May 2003, Muscat, Sultanate of Oman. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/3d61/fe8b878de9a219a6a7a06222d2b6cb7a37e2.pdf>.

Submetido em 13.11.2017

Aceito em 05.12.2017