



OFÍCIO Nº 0170/2019/ATRICON

João Pessoa, 26 de fevereiro de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Sérgio Fernando Moro
Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública

Assunto: Sugestões de medidas de aprimoramento da gestão pública.

Senhor Ministro,

Nossa Nação passa por um momento de grandes expectativas reformistas e vive um sentimento de transformação em relação aos mecanismos de enfrentamento e combate à corrupção no setor público. A sociedade clama pela efetividade das instituições e, mediante um diálogo democrático, são necessárias melhorias e mudanças capazes de contribuir com o aperfeiçoamento da gestão governamental e com o sistema de controle da Administração Pública.

Diante desta conjuntura nacional, venho, respeitosamente, à presença de V. Exa., apresentar sugestões destinadas ao aprimoramento da gestão pública voltadas, dentre outras, ao aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas e da legislação aplicável à atividade financeira, o que refletirá diretamente no fortalecimento do sistema de controle da administração pública.

Esclareço, por fim, que as sugestões aqui apontadas consistem em melhorias imprescindíveis ao aperfeiçoamento do controle externo deste país, aptas a uniformizar entendimentos, procedimentos e instrumentos em âmbito nacional, possuindo estreita relação com a necessária indução do controle externo ao aperfeiçoamento da gestão governamental.

1. PREFERÊNCIA À SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MEDIANTE A CRIAÇÃO E ADOÇÃO DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – TAGS.



1.1 A lei deve regular a utilização do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, estabelecendo a impossibilidade de sua aplicação em relação a atos ou fatos que tenham causado danos ao erário e se dele resultar a perpetuação da irregularidade.

O TAG permite o ajuste de um compromisso entre o gestor público e o controle externo, possuindo caráter orientador e corretivo, alinhado às competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas de determinar a correção de falhas e ilegalidade e fixar prazo para o cumprimento, sob pena de sanção.

2. APRIMORAMENTO DOS PROCESSOS E DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

2.1 A instituição e a definição de um Processo Nacional de Controle Externo que atenda aos princípios processuais, em especial o da primazia do julgamento do mérito, da cooperação, da boa-fé processual, do contraditório e da ampla defesa, da vedação da decisão surpresa, da motivação das decisões e regras de distribuição processual entre os titulares e substitutos que obedeça a critérios de igualdade, alternatividade, publicidade e sorteio.

A definição de regras voltadas aos processos de controle externo é fundamental para garantir a segurança jurídica, a imparcialidade e a isonomia na prestação jurisdicional do controle externo, buscando-se analogia no direito comparado do Tribunal de Contas da Itália - Decreto Legislativo nº 174, de 26 de agosto de 2016 - que trouxe inúmeros avanços à atuação do órgão naquele país e cujo modelo serviu de inspiração para a gênese do controle externo brasileiro.

A título de exemplo, sugere-se que os Tribunais de Contas adotem medidas para se aproximar do sistema de precedentes que preconiza o CPC, além de que passem a primar pela uniformização de sua jurisprudência, devendo dar a ela publicidade adequada e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Assim como, no âmbito dos Tribunais de Contas, exija-se do julgador maior atenção à necessidade inafastável de se motivar e fundamentar as decisões, com vistas a assegurar a legitimidade das decisões, mediante a presença dos elementos que ensejem o convencimento da autoridade, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos considerados.



3. APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXTERNO, ATRAVÉS DE REFORMA CONSTITUCIONAL, COM ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

3.1 A aprovação da PEC nº 22/2017, em trâmite no Senado Federal, que trata da reforma dos Tribunais de Contas, e muitos dos itens seguintes:

- a) Tornar mais rigoroso o processo de indicação e posse dos membros dos Tribunais de Contas, exigindo-se nível superior e vedando a indicação de quem tenha exercido cargo eletivo e na administração direta e indireta nos últimos quatro anos anteriores a sua indicação;
- b) O Tribunal de Contas deve se recusar a dar posse àquele que for indicado para os cargos de Ministro ou Conselheiro que não preencha os requisitos constitucionais;
- c) A uniformização da denominação do cargo de Auditor de Controle Externo e de Ministro-Substituto e Conselheiro-Substituto, com a definição de suas respectivas atribuições.
- d) A instituição de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC - composto de onze membros com mais de trinta e cinco anos de idade, com mandato de dois anos, e regras próprias de funcionamento.

As sugestões acima, alinhadas às diretrizes da ATRICON, que deram origem à PEC nº 22/2017 envolvem o aperfeiçoamento dos critérios de escolha dos membros e aumento de suas performances, primando pela existência de procedimentos que, em âmbito interno, façam valer os regramentos constitucionais que regem a matéria.

Além disso, apontamos sugestões que permitam o reconhecimento e a valorização, pelos respectivos Tribunais de Contas, dos cargos de Ministros/Conselheiros Substitutos e dos membros do Ministério Público de Contas, de modo que a estes sejam conferidas efetivas condições de exercerem seu mister com independência e de acordo com suas atribuições constitucionais.

Propõe-se, também, a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas apto a apoiar o controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais de Contas e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros titulares e substitutos, bem como capaz de auxiliar na uniformidade de interpretação de normas no âmbito de sua atuação.

4. COMBATE SISTÊMICO ÀS ILICITUDES ADMINISTRATIVAS MEDIANTE O FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO



4.1 A criação de setorial da Procuradoria Geral do Estado, com lotação no Tribunal de Contas, para a defesa institucional e execução das decisões, como forma de garantir a efetividade das decisões proferidas nos julgamentos dos Tribunais de Contas.

4.2 A previsão de que, em relação às contas destinadas ao trânsito de verbas públicas, os sigilos bancário e fiscal, de que tratam, respectivamente, a LC nº 105/2001 e o Código Tributário Nacional, não se aplicam às ações de fiscalização dos Tribunais de Contas, sendo, portanto, inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações, solicitados no exercício das diversas espécies de inspeções ou auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, com base na garantia constitucional da privacidade e intimidade.

As sugestões almejam a criação de setorial da Procuradoria Geral do Estado, para a defesa institucional e execução das decisões dos Tribunais de Contas, como forma de garantir a efetividade das decisões proferidas em seus julgamentos.

E propõe-se o reconhecimento da prerrogativa constitucional dos Tribunais de Contas de acesso a informações financiadas com recursos públicos, na linha em que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Mandado de Segurança nº 33.340, em que a Suprema Corte entendeu que as operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Não obstante, os Tribunais de Contas ainda enfrentam dificuldades no que concerne à requisição de informações bancárias e fiscais à instituições financeiras, de modo que se faz necessária a regulamentação legal da matéria, a fim de conferir maior efetividade e celeridade às fiscalizações a cargo dos Tribunais e consagrar, assim, o direito à informação e os princípios constitucionais da publicidade e transparência.

5. INCREMENTO À RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL E MODERNIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA



5.1 Aprovação do PL nº 3.744/2000, em trâmite no Senado Federal, que institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, incluindo a representação de membros dos Tribunais de Contas.

5.2 Alteração da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a fim de deixar mais claros os dispositivos que tratam das regras de cálculo das despesas que compõem os gastos com remuneração de pessoal, para fins de alcance dos limites previstos na Lei, acerca da disponibilidade de caixa e do aumento de despesa de caráter continuado no último ano do mandato.

5.3 A aprovação do PLP nº 295/2016, em trâmite na Câmara dos Deputados, que estabelece normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações sugeridas sobre controle interno e repasse de duodécimos quando houver frustração de receita orçamentária.

5.4 Inserir na Lei Complementar nº 64/90, previsão de inelegibilidade decorrente da desaprovação das contas por força da ofensa aos limites e vedações da Lei Complementar nº 101/00.

As sugestões objetivam padronizar as normas gerais de consolidação das contas públicas, como balanços contábeis e relatórios fiscais exigidos por lei, eliminando divergências contábeis e interpretações que comprometem o controle fiscal dos entes nacionais.

O detalhamento das propostas ora resumidas encontra-se no anexo deste ofício, materializadas em minutas de alterações legislativas.

Sendo essas as sugestões que consideramos relevantes para o momento, renovamos os votos de consideração, apreço e sucessos aos trabalhos deste renomado Ministério.

Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Presidente



ANEXO

I – ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1.1. Inserir modificação no caput do art. 18, da LRF, com o intuito de esclarecer o total da despesa de pessoal dos entes federativos, em seu montante bruto, sem a dedução de tributos.

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais, contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência e o respectivo imposto de renda retido na fonte.

.....” (NR)

Justificativa: tendo em vista os dissídios interpretativos existentes entre os Tribunais de Contas acerca das deduções do montante total da despesa de pessoal, importante fixar expressamente na lei a inclusão dos tributos incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, em especial, do imposto de renda retido na fonte. Logo, a despesa total com pessoal, a ser apurada para efeito dos limites de que trata a LRF é o montante bruto.

1.2. Inserir no art. 2º, §3º, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), modificação com o objetivo de vedar a inserção, na receita corrente líquida, do montante decorrente de transferências voluntárias destinadas às despesas correntes.

“Art. 2º

.....”



§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades e o montante relativo às transferências voluntárias destinadas ao custeio de despesas correntes.”
(NR)

Justificativa: Atualmente a LRF não autoriza a dedução das receitas oriundas das transferências voluntárias, cuja destinação é específica e vinculada aos instrumentos que as materializam. Tal situação ocasiona um cálculo superdimensionado da receita corrente líquida, base de cálculo da despesa de pessoal, comprometendo o planejamento e a execução da atividade financeira, em especial, das despesas de caráter permanente, como é o caso da folha de pagamento dos servidores públicos.

1.3. Em virtude da alteração no art. 2º, importante inserir regra de transição, para que os poderes e órgãos possam ajustar suas despesas de pessoal. Esse dispositivo deverá constar da lei modificadora ou das disposições finais da LRF.

“Art. ____ O disposto no art. 2º, §3º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dois anos, a contar da publicação desta Lei, em razão do impacto nas despesas com pessoal.”

1.4. Inserir alteração no §5º do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00, retirando a possibilidade de de LDO modificar os percentuais da despesa com pessoal definidos aos Poderes e órgãos autônomos, com a seguinte redação:

“Art. 20.....

.....
§5º Para os fins previstos no [art. 168 da Constituição](#), a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo.” (NR)



1.5. Inserir no artigo 21 da Lei Complementar nº 101/00 um parágrafo, vedando expressamente o incremento, a qualquer título, na remuneração dos agentes públicos, com a seguinte redação:

“Art. 21

.....
Parágrafo único. Também são nulos de pleno direito, ficando vedados:

I - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20;

II - a concessão, por lei ou por ato infra-legal, de incremento remuneratório, a qualquer título, aos agentes públicos, sob pena de responsabilização do gestor, nos últimos cento e oitenta dias do mandato, ainda que os seus efeitos fiquem diferidos para períodos ulteriores.

1.6. Inserir um dispositivo na Lei Complementar nº 101/00, que será o art. 43-A, estabelecendo como princípio estruturante a sustentabilidade financeira e o equilíbrio orçamentário durante todo o mandato, e não apenas em seus dois últimos quadrimestres, com a seguinte redação:

“Art. 43-A. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, a cada exercício, contrair obrigação de despesa sem que haja a suficiente disponibilidade de caixa.

§1º Para fins do caput deste artigo, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas, observada a realização por fonte de receita.

§2º Na impossibilidade de apuração da disponibilidade de caixa, em virtude de ausência de repasse dos duodécimos aos poderes e órgãos, prevalecem os valores fixados na programação financeira respectiva.

§3º A realização de despesa sem prévio empenho ou o cancelamento imotivado de empenho com o objetivo de simular o cumprimento desta vedação sujeita à responsabilização o gestor.



§4º Compete ao controle interno emitir manifestação anual conclusiva sobre o cumprimento deste artigo, devendo representar ao Tribunal de Contas se constatada transgressão.” (NR)

Justificativa: importante estabelecer o equilíbrio financeiro em todo o exercício e não somente no último ano de mandato do chefe do poder ou órgão.

1.7. Inserir alteração no art. 67 da Lei Complementar nº 101/2000, para aprimorar a redação da composição do Conselho de Gestão Fiscal, com a seguinte redação:

“Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:
.....” (NR)

II – ALTERAÇÕES EM PROJETOS E PROVIDÊNCIAS LEGISLATIVAS

2.1. Inserir dispositivo no Projeto de Lei Complementar PLP 295/2016, em trâmite na Câmara dos Deputados, que estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; em seu Capítulo II, que trata do controle interno, previsão para que os Estados e Municípios tenham quadro próprio de pessoal efetivo de controle interno, vedando a contratação de empresas de consultoria e a nomeação de servidores comissionados, com a seguinte redação:

“Art. ____ É obrigatória nos Estados e Municípios a criação de unidade de controle interno, com quadro próprio de pessoal concursado, com atribuições exclusivas de realização das atividades de controle da gestão orçamentária e financeira.” (NR)



Justificativa: trata-se de um ponto sensível para o controle da Administração Pública, em muitos Estados e Municípios, em que o controle interno é formado exclusivamente por comissionados ou são contratados escritório de contabilidade e de advocacia para essa finalidade. Além dessa alteração, a aprovação do Projeto é de extrema relevância para o controle da atividade financeira da administração pública, sendo imprescindível a interlocução com os Tribunais de Contas, uma vez que estes possuem a função de compatibilizar as Normas Gerais de Direito Financeiro com os preceitos em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2. Inclusão de dispositivo Projeto de Lei Complementar PLP 295/2016, com a seguinte redação:

“Art. ____ Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e da Defensoria Pública, repassados até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, serão proporcionais à Receita Corrente Líquida efetivamente arrecadada, aferida a cada quadrimestre.

§1º O Poder Executivo deverá informar, aos órgãos constantes do caput deste artigo, bimestralmente, a evolução do montante efetivamente arrecadado, justificando quando a receita não corresponder à previsão orçamentária.

§2º O descumprimento da obrigação contida no §1º deste artigo acarreta, além da responsabilização respectiva, o repasse da integralidade dos recursos conforme os duodécimos previstos nas dotações orçamentárias, independentemente da arrecadação efetivada.

§3º Para fins de cumprimento do disposto neste artigo, o Tribunal de Contas respectivo fiscalizará a arrecadação da receita e acompanhará o repasse dos duodécimos aos órgãos.”



Justificativa: O dispositivo visa a reafirmar a obrigação de planejamento e corresponsabilidade e a evitar que o Poder Executivo responda por toda a frustração da arrecadação prevista. Tal previsão também auxilia os poderes e órgãos na tutela das metas fiscais, eliminando as controvérsias existentes acerca dos cálculos dos resultados primário e nominal.

2.3. Inserir alteração, no substitutivo enviado ao Senado, ao Projeto de Lei nº 3.744/00, aprovado pela Câmara dos Deputados, que cria o Conselho de Gestão Fiscal, com o objetivo de uniformizar em âmbito nacional a política e os instrumentos de controle da gestão fiscal

“Art. 2º O CGF terá a seguinte composição:

I – quatro representantes da União, sendo três do Poder Executivo, um do Tribunal de Contas da União, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público da União;

II – quatro representantes dos Estados, sendo um do Poder Executivo, um do Tribunal de Contas do Estado, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público;

III – três representantes dos Municípios, sendo dois do Poder Executivo e um do Tribunal de Contas do Estado, dos Municípios ou do Município, onde houver;

IV – um representante de cada uma das seguintes entidades:

a) Conselho Federal de Administração; b) Conselho Federal de Contabilidade; c) Conselho Federal de Economia; d) Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 1º Os representantes e respectivos suplentes serão indicados da seguinte forma:

I – do Poder Executivo federal, pelo Presidente da República;

II – do Tribunal de Contas da União, pelo seu Presidente;

III – do Poder Judiciário da União, pelo Conselho de Justiça Federal;

IV – do Ministério Público da União, pelo Procurador-Geral da República;

V – do Poder Executivo dos Estados, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ;

VI – dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil;

VII – do Poder Judiciário dos Estados, pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB;



VIII – do Ministério Público dos Estados, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP;

IX – do Poder Executivo dos Municípios, pela Associação Brasileira de Municípios e pela Associação Brasileira de Prefeituras - ABRAP;

X – das entidades a que se refere o art. 2º, IV, pela Presidência do respectivo Conselho Federal.”

2.4. Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 22/17, em trâmite no Senado Federal, em particular por prever a criação da câmara de uniformização da jurisprudência dos Tribunais de Contas, a aprovação de uma lei nacional de processo para os Tribunais de Contas, a mudança nas regras de composição dos Tribunais de Contas, a criação, com custo mínimo, do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas para o exercício do controle administrativo, financeiro e disciplinar dos Tribunais de Contas e seus membros, a previsão de publicação de todos os atos e decisões dos Tribunais de Contas.

2.5. Inserir no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90, previsão de inelegibilidade decorrente da desaprovação das contas por força da ofensa aos limites e vedações da Lei Complementar nº 101/00.

“Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

.....
g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável, ofensa aos limites e vedações fixadas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e por decisão irrecurável do órgão de controle competente, salvo se esta houver sido anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL



.....” (NR)

2.6. Indispensabilidade e urgência no estabelecimento, pelo Congresso Nacional, de limite para o endividamento da União, em cumprimento ao que dispõe a Constituição em seus artigos 48, inciso XIV, e 52, inciso VI.

Justificativa: A LRF, desde a sua edição, conferiu o prazo de 90 dias para que o tema ingressasse na pauta de debates do Congresso Nacional (art. 30).

2.7. Necessidade de adequação da Defensoria Pública dos Estados aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Justificativa: A Emenda nº 45/2004 assegurou autonomia funcional, administrativa e financeira às Defensorias Públicas dos Estados previstas no artigo 134, § 2º da Constituição, além de criar os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, ambos autônomos ou com poder de autogoverno nos termos dos artigos 103-B e 130-A da Constituição Federal. Assim, a iniciativa de sua proposta orçamentária exige que a gestão dos respectivos recursos seja expressamente submetida à disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal.