



Brasília, 30 de maio de 2018.

Ofício nº 303/2018 – GAB – PRES.

A Sua Excelência

Deputado Federal **Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia**

Câmara dos Deputados – Brasília (DF)

Assunto: *Sugestões para o aperfeiçoamento da Administração Pública.*

Senhor Presidente,

Em resposta ao ofício-circular nº 001/18/GP, com o objetivo de contribuir com os trabalhos destinados ao aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da Administração Pública, apresentamos, a seguir, sugestões, de acordo com os eixos temáticos elencados, voltadas, especificamente, ao aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas, o que refletirá diretamente no fortalecimento do sistema de controle da administração pública.

No eixo temático referente à preferência à solução consensual de conflitos na Administração Pública, propõe-se que os Tribunais de Contas passem a prever a utilização do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, instrumento consensual de correção de erros de gestão, destinado a solucionar conflitos entre a Administração Pública e o controle externo, e apto a exigir do gestor público a concentração de esforços no atendimento de princípios constitucionais como o da eficiência, que destaca a importância do controle de resultados.

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.

No eixo temático referente ao aperfeiçoamento das motivações nas escolhas administrativas, as sugestões estão voltadas para o aperfeiçoamento dos processos e das decisões dos tribunais de contas, com a instituição de uma Lei Nacional de Processo de Controle Externo/Processo de Contas, que visa definir regras processuais e de julgamento no âmbito dos Tribunais de Contas, que garantam maior efetividade nos processos de contas.

A definição de regras voltadas aos processos de contas 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 ensejaram o convencimento da autoridade, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos considerados.

Em seguida, em relação ao eixo que trata de incentivos à melhoria da performance dos agentes públicos, as sugestões, alinhadas às diretrizes da Atricon, que deram origem à PEC nº 22/2017, que tramita no Senado Federal, envolvem a performance dos membros e servidores dos Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas, primando pela existência de procedimentos que, em âmbito interno, façam valer os regramentos constitucionais que regem a matéria.

Nessa linha, sugerimos necessários aperfeiçoamentos dos critérios de escolha dos membros, como, por exemplo, o reconhecimento de situações que afastem a presunção de idoneidade moral e reputação ilibada quando da escolha de Ministro/Conselheiro dos Tribunais.

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.

Por fim, no eixo temático do combate sistêmico às ilicitudes administrativas, as sugestões almejam o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização, com o fomento ao controle social através da necessidade do fornecimento de informações simples e acessíveis e da 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.

Na certeza de que as sugestões a seguir elencadas podem auxiliar sobremaneira a elaboração de propostas para o aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da Administração Pública, apresento-as, senhor Presidente, acompanhadas dos meus cordiais cumprimentos.


Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente



ANEXO

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.

✓ **PREFERÊNCIA À SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

✓ **Criação e adoção dos Termos de Ajustamento de Gestão – TAGs**

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.

✓ **APERFEIÇOAMENTO DAS MOTIVAÇÕES NAS ESCOLHAS ADMINISTRATIVAS**

✓ **Aperfeiçoamento dos processos e das decisões dos tribunais de contas**

2. A instituição e definição de um Processo Nacional de Controle Externo/Processo de Contas, de iniciativa do Tribunal de Contas da União, 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 e da vedação da decisão de surpresa, e que contemple os itens seguintes.

a. As decisões dos tribunais de contas devem conter relatório, os fundamentos (voto) e o dispositivo (acórdão), bem como trazer o resumo da decisão (ementa). Ademais, as decisões devem obedecer à indicação do conteúdo previsto nos §§1º e 2º do art. 489, além de atender às peculiaridades do processo de contas, em respeito ao que determina a CF/88, no art. 93, incisos IX e X.

b. Deve-se buscar nomenclatura padronizada com os atos processuais do processo civil para os atos processuais dos Tribunais de Contas.

c. Os procedimentos de julgamento dos Tribunais de Contas referente às contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário devem ser uniformizados para Tomadas de Contas Especiais.

d. Os enunciados inscritos na súmula do Tribunal de Contas passem a ser arguidos com força vinculativa, e que se adotem medidas para se aproximar do sistema de precedentes que preconiza o CPC.

e. Os Tribunais de Contas devem primar pela uniformização de sua jurisprudência, devendo dar a ela publicidade adequada e mantê-la estável, íntegra e coerente.



f. A previsão de que as faculdades processuais manejadas em ofensa aos princípios da boa fé processual e da celeridade possam ser declaradas litigância de má-fé e ensejem a aplicação das multas legais.

g. Que o Código do Processo Civil seja paradigma de integração das lacunas normativas processuais nos Tribunais de Contas, sendo aplicável subsidiária e supletivamente, no que couber, ao Processo Nacional Controle Externo/Processo de Contas.

h. A definição de que as regras para a contagem do prazo em dias estabelecidos pela Lei ou pelo Julgador sejam computados apenas os dias úteis.

i. A harmonização dos prazos processuais legais e regimentais aos praticados no Código do Processo Civil, dando preferência ao prazo de quinze dias úteis para recurso e para defesa, salvo no caso de embargos de declaração e tutelas de urgência.

j. A adoção de um sistema recursal mínimo comum no Processo Nacional de Controle Externo/Processo de Contas.

k. A preferência de que os Tribunais de Contas que suspendam seus expedientes o façam no período de 20 de dezembro a 20 de janeiro, suspendendo, também, a contagem dos respectivos prazos processuais.

l. A uniformização das regras de publicação da pauta, com preferência para que seja de cinco dias úteis o prazo entre a data de publicação da pauta e a da sessão de julgamento.

m. Previsão para que os embargos de declaração manifestamente protelatórios sejam liminarmente rejeitados e a prática reiterada no mesmo processo possa ser considerada litigância de má-fé.

n. Previsão para que o Tribunal de Contas, tomando em consideração a relevância da matéria, sua especificidade ou sua repercussão social, possa, de ofício ou por provocação, solicitar ou admitir a manifestação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada na condição de *amicus curiae*.

o. A previsão para que a distribuição de processos entre os titulares e substitutos seja imediata e obedeça a critérios de igualdade, alternatividade, publicidade e sorteio.

✓ INCENTIVOS À MELHORIA DA PERFORMANCE DOS AGENTES PÚBLICOS

✓ Melhorias à atuação dos agentes do controle externo

3. 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.

4. Presume-se não ter idoneidade moral e reputação ilibada quando da escolha de Ministro/Conselheiro dos Tribunais de Contas:



a) quem tenha sido condenado, por órgão judicial singular ou colegiado, por crimes e atos que tornem o cidadão inelegível para cargos públicos, conforme definido na lei complementar a que se refere o § 9º do art. 14 da Constituição Federal; e

b) quem tenha contas de gestão reprovadas por decisão irrecurável de Tribunal de Contas e contas de governo pelo Poder Legislativo, nos 8 (oito) anos anteriores ao surgimento da vaga

5. Presume-se não ter notórios conhecimentos, quando da escolha de Ministro/Conselheiro dos Tribunais de Contas, quem não possuir ao menos 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exijam formação em nível superior em área de conhecimento mencionada no art. 73, § 1º, III, da Constituição Federal.

6. 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, especialmente os seguintes:

a) os parâmetros definidos no art. 1º da Lei Complementar 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010, como condição mínima de reputação ilibada e idoneidade moral;

b) a apresentação, juntamente com o curriculum, de certidão dos distribuidores criminais das Justiças Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Militar dos lugares em que haja residido nos últimos 5 (cinco) anos; de folha de antecedentes da Polícia Federal e da Polícia Civil Estadual ou do Distrito Federal, onde haja residido nos últimos 5 (cinco) anos; e de declaração de que não teve contas julgadas irregulares por Tribunal de Contas do País;

c) comprovação de mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

7. Aos servidores incumbidos da atividade de fiscalização deve-se exigir que sejam caracterizados pelo provimento por concurso público de nível superior, excelência e independência técnica e sejam denominados de Auditores de Controle Externo.

8. Os Auditores, titulares dos cargos de que trata o art. 73, §4º da CF/88, sejam chamados de Ministros-Substitutos, na União, e Conselheiros-Substitutos nos demais Tribunais.

9. Assegurar aos Ministros e Conselheiros Substitutos assento permanente no Tribunal Pleno e nas Câmaras, atribuindo-lhes as prerrogativas constitucionais de discutir e relatar todas as matérias atinentes aos órgãos colegiados, vedada qualquer distinção de distribuição e de tratamento.

a) Nos Tribunais de Contas em que há mais de 4 (quatro) Conselheiros Substitutos em exercício, o assento no Tribunal Pleno deverá ser assegurado a no mínimo 4 (quatro) Conselheiros-Substitutos, pelo critério de rodízio, iniciando-se pelos 4 (quatro) mais antigos, sem prejuízo da distribuição igualitária a todos. A apuração da antiguidade se dá a partir da posse no respectivo cargo, exclusivamente. Caso haja empate, pela classificação no concurso público.



10. Reconhecer, como membros dos Tribunais de Contas, os Ministros, Ministros Substitutos, Conselheiros e Conselheiros Substitutos, todos submetidos ao conjunto de garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens da magistratura nacional, nos termos da Constituição Federal.

11. Os Tribunais de Contas devem implantar, o mais breve possível, a composição formal estabelecida nos incisos do §2º do art. 73, da Constituição Federal, em especial, a efetivação das vagas reservadas aos Conselheiros-Substitutos e aos membros do Ministério Público de Contas.

12. Estabelecer as atribuições dos Ministros e Conselheiros Substitutos, nos termos do §4º do art. 73 da Constituição Federal, considerando as seguintes subdivisões:

a) Ordinárias: relatar processos, presidir a instrução processual, emitir decisões monocráticas, interlocutórias ou de mérito, apresentar proposta de decisão nos órgãos colegiados, relativamente aos processos que lhes forem distribuídos automática e igualitariamente, sem distinção de matérias ou de jurisdicionados, entre outras;

b) Eventuais: substituir Ministros e Conselheiros em suas ausências, a qualquer título, sendo automática a substituição destinada a completar a composição plena do colegiado, prescindindo-se de quaisquer formalidades.

13. O Ministro ou Conselheiro Substituto, concursado, deve ser investido, quando em substituição, a qualquer título, de todas as garantias e prerrogativas relacionadas ao exercício pleno da judicatura, ficando apto a votar em todos os processos, sem exceção, devendo ser-lhe concedidas vistas e a correspondente devolução, com voto, ainda que o titular retorne às suas funções.

14. Deve-se respeitar as vedações relacionadas ao exercício de atividades outras que não as de judicatura pelos Ministros e Conselheiros Substitutos, a exemplo de emissão de parecer, participação na instrução processual, realização de auditoria, chefia de unidades administrativas ou técnicas, coordenação dos demais membros, entre outras, tendo em vista o plexo de atribuições que lhe são destinadas.

a) A vedação contida no item não se aplica à composição de comissões, ao exercício de cargos diretivos dos Tribunais de Contas ou auxiliares da Presidência, Corregedoria e Ouvidoria, previstos originariamente para preenchimento por Ministros e Conselheiros.

15. 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, admitida uma recondução, sendo:

a) o Presidente do Tribunal de Contas da União;

b) o Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União;

c) três Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, indicados pela entidade representativa de caráter nacional;



d) um Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Municípios ou de Município, indicado pela entidade representativa de caráter nacional;

e) um Ministro Substituto ou Conselheiro Substituto de Tribunal de Contas, indicado pela entidade representativa de caráter nacional;

f) um membro do Ministério Público de Contas, indicado pela entidade representativa de caráter nacional;

g) um advogado, detentor de notável conhecimento técnico e reputação ilibada, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e

h) dois cidadãos de notável conhecimento técnico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

16. A previsão de que o CNTC será presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas da União e, nas suas ausências e impedimentos, por outro membro deste Tribunal.

17. A definição de que o CNTC apoiará o controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais de Contas e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, bem como auxilie na uniformidade de interpretação de normas no âmbito de sua atuação, cabendo-lhe:

a) zelar pela autonomia dos Tribunais de Contas e pelo cumprimento de suas determinações, podendo expedir atos regulamentares, determinar e recomendar providências, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho institucional;

b) apreciar, de ofício ou mediante provocação, a validade de atos de gestão praticados por membros dos Tribunais de Contas, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao cumprimento da lei;

c) receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos dos Tribunais de Contas, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar atos que importem em sanções administrativas, assegurada a ampla defesa;

d) representar ao Ministério Público em caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

e) rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares instaurados contra membros dos Tribunais de Contas;

f) elaborar e divulgar semestralmente relatório estatístico sobre atos realizados pelos Tribunais de Contas;

g) elaborar e divulgar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação dos Tribunais de Contas no País e as atividades do Conselho, que deve integrar mensagem do Presidente do Tribunal de Contas da União a ser remetida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa; e

h) uniformizar a jurisprudência dos Tribunais de Contas.



18. A previsão de que, junto ao CNTC, funcione unidade de auxílio às Corregedorias dos Tribunais de Contas Nacional, dentre os membros dos Tribunais de Contas que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas em Lei, as seguintes:

- a) conhecer de reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas a membros, órgãos e serviços dos Tribunais de Contas;
- b) exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; e
- c) requisitar e designar membros dos Tribunais de Contas, delegando-lhes atribuições, bem como requisitar servidores de qualquer Tribunal de Contas.

19. A previsão de que, junto ao CNTC, funcione uma Câmara de Uniformização de Jurisprudência, ao qual competirá:

- a) reconhecer, por maioria absoluta, de ofício ou por provocação de Tribunal de Contas, a existência de controvérsia atual acerca da interpretação de norma constitucional ou de âmbito nacional entre os Tribunais de Contas que acarrete grave insegurança jurídica ou relevante prejuízo do ponto de vista fiscal, financeiro, orçamentário, econômico, patrimonial, contábil e social;
- b) reconhecida a controvérsia, aprovar, por maioria absoluta, enunciado de caráter vinculante em relação aos Tribunais de Contas, acerca da interpretação de norma; e
- c) julgar reclamação contra decisões dos Tribunais de Contas que contrariem enunciados da Câmara de Uniformização de Jurisprudência, podendo anulá-las e determinar novo julgamento.

20. A previsão de que, junto ao CNTC, oficie o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas da União.

21. A previsão de que, junto ao CNTC, funcione uma Ouvidora, a quem competirá:

- a) receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros, órgãos e serviços dos Tribunais de Contas, representando ao Corregedor Nacional;
- b) instituir e manter portal nacional de transparência e visibilidade dos Tribunais de Contas, para registro de:
 - i. relatórios, instruções processuais, pareceres e deliberações referentes a processos de controle externo;
 - ii. reclamações junto às Corregedorias, bem como processos disciplinares contra membros dos Tribunais de Contas; e
 - iii. informações pormenorizadas sobre a gestão administrativa e financeira dos Tribunais de Contas.



22. *A previsão de que o custeio do deslocamento e do apoio de pessoal de cada integrante do CNTC fique a cargo do órgão ou entidade de origem do membro.*

23. *A previsão de que o CNTC possa fazer proposição de anteprojeto de Leis das matérias de interesse dos Tribunais de Contas.*

24. *A definição de que os Tribunais de Contas primem pela independência administrativa do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Para esse fim, os Tribunais de Contas:*

a) disponibilizarão aos seus membros e aos do Ministério Público de Contas estrutura de gabinete, física e de pessoal, adequada e suficiente ao exercício das atribuições constitucionais, bem como lhes viabilizar a participação em eventos de natureza acadêmica ou associativa, para um contínuo aperfeiçoamento institucional e;

b) reconhecerão o Ministério Público de Contas como organismo integrante da sua estrutura organizacional, com independência funcional, apoiando iniciativas relacionadas ao alcance da autonomia administrativa plena e à previsão orçamentária própria.

c) definirão que são Membros do Ministério Público de Contas, os respectivos Procuradores.

✓ **COMBATE SISTÊMICO ÀS ILICITUDES ADMINISTRATIVAS**

✓ *Fortalecimento dos mecanismos de responsabilização*

25. *Os Tribunais de Contas devem oferecer aos cidadãos canal de informação simples e acessível acerca da aplicação de recursos públicos, objetivando ampliar a transparência do gasto público e contribuir para a ampliação do controle social.*

26. *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.*