

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO

ISRAEL MATOS BATISTA, brasileiro, divorciado, no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PV/DF, portador do CPF n. 963.113.801-10 e do RG n. 2.075.623 SSP/DF, com endereço na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 854, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF; titular do e-mail dep.professorisraelbatista@camara.leg.br, vem respeitosamente, com fulcro no artigo 237, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) oferecer

REPRESENTAÇÃO

perante essa egrégia Corte de Contas quanto às irregularidades referentes à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 32/2020, mais conhecida como Reforma Administrativa, frente à falta de publicidade e de transparência dos documentos técnicos referentes ao seu impacto orçamentário-financeiro e, ainda, aos indícios contidos na Nota Técnica n. 69/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que apontam que a mencionada proposta, *“de forma agregada, deverá piorar a situação fiscal da União, seja por aumento das despesas ou por redução das receitas”* (documento anexo).

Desde a apresentação, pelo Poder Executivo Federal, do texto da PEC n. 32/2020 ao Congresso Nacional em 03 de setembro de 2020, diversos integrantes da sociedade civil buscam, com base na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), a disponibilização dos dados que embasaram a proposta.

Afinal, para além do dever constitucional da transparência pública, que está expresso no *caput* do artigo 37 da Constituição, o Poder Executivo tem a obrigação constitucional e legal de disponibilizar à sociedade brasileira, que é democraticamente representada por seus parlamentares, todo o acervo que instruiu a PEC n. 32/2020, assegurando-se, assim, o seu legítimo direito de examinar, sob escrutínio rigoroso, os fundamentos dessas alterações.

Contudo, diversos pedidos foram negados e após a interposição dos cabíveis recursos, apenas alguns documentos foram disponibilizados, de forma insatisfatória, na página criada pelo Ministério da Economia sobre a Reforma Administrativa, vinculada à área de acesso à informação da pasta (<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-administrativa>). Os poucos dados inseridos no sítio eletrônico, além de incompletos, carecem da necessária avaliação acerca do impacto orçamentário-financeiro da PEC n. 32/2020.

Por isso, a recusa do Ministério da Economia em conferir transparência e aos documentos que instruíram a elaboração da PEC n. 32/2020 importa violação, para além do regular exercício do devido processo legislativo pelo parlamento brasileiro, à publicidade, porquanto não se enquadra em quaisquer das exceções constitucionais ou legais para o sigilo de documentos públicos.

O artigo 7º, § 3º da LAI prevê “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”. Igual disposição foi replicada no artigo 20 do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012.

Acerca da definição do que é “edição do ato decisório específico”, a Controladoria-Geral da União (CGU) já se manifestou. Ao analisar recurso no processo 16853.001246/2019-16, cujo objeto era a imposição de sigilo aos documentos que embasaram da PEC da Reforma da Previdência de 2019, a CGU consignou que a finalização da atuação do Executivo se dá com a entrega do projeto de alteração constitucional ao Congresso e que, por isso, com a chegada da PEC ao Parlamento, não se justifica mais qualquer tipo de restrição de acesso:

6. Nesse sentido, quando a disponibilização de documento preparatório ou de informação nele contida puder frustrar a própria finalidade do processo em curso, é recomendável que essas informações somente sejam disponibilizadas quando finalizado o procedimento a que se referem. Da mesma maneira, deve-se ter cuidado com a divulgação de informações que possam criar expectativas na sociedade que não necessariamente serão cumpridas, sendo esse o caso da divulgação de informações incompletas ou imprecisas, as quais ainda podem ser modificadas pela própria Administração. Vê-se, com isso, que a intenção é a de garantir maior segurança jurídica aos procedimentos não finalizados pelo poder público.

7. Considerando o entendimento acima exposto e de modo a aplicá-lo ao caso concreto, impende esclarecer que dado que o processo de emenda à Constituição resulta do exercício do Poder Constituinte Reformador e que, neste caso, é devido ao Presidente da República o poder de iniciativa, entende-se que, finalizada a etapa de iniciativa, que se dá com a apresentação do texto da PEC para deliberação pelo Congresso Nacional, não há mais previsão constitucional de ingerência do Poder Executivo nas decisões que se seguem.

8. Nesse contexto, embora a LAI e o seu Decreto regulamentador não citem expressamente o momento em que se dá a decisão final do processo em tela, entende-se que, com a finalização do texto da PEC e seu encaminhado ao Poder Legislativo, a decisão final que cabe ao Poder Executivo já foi devidamente tomada. Isso porque o Poder Legislativo, em seu processo deliberativo, deve proceder a debate público autônomo, tornando-se imprescindível a observância do princípio da máxima publicidade, a fim de viabilizar amplo e efetivo escrutínio nacional acerca do tema.

Inaceitável assim que o Legislativo encerre a deliberação acerca do projeto de lei ou de emenda constitucional para que se dê a devida publicidade aos dados e aos estudos que embasaram a proposta. **Inclusive, como pontuado pela CGU, a disponibilização dessas informações é essencial para o debate das alterações sugeridas.**

A veiculação de todos os documentos preparatórios, conceituados pelo artigo 3º, inciso XII, do Decreto n. 7.724/2012, como os “utilizados como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas” é essencial para permitir a atuação adequada do Poder Legislativo.

Neste ponto é importante a reflexão sobre a democracia que se busca. Não é de hoje que as democracias modernas se preocupam com a qualidade da legislação, isto é, de os legisladores legislarem melhor e de maneira racional. Para sintetizar em uma única frase, pode-se dizer que a *racionalidade* é a cura universal da promessa da modernidade.

Uma *legislação consistente e racional* exige que todos os aspectos relevantes da matéria sejam analisados, de modo *transparente* e de acordo com o *procedimento apropriado*. Apropriado e transparente revelam-se no exame das vantagens e das desvantagens da regulação legislativa e seus impactos, que devem ser pesquisados e avaliados. Somente após estas etapas, os Parlamentos podem produzir *leis lógicas, coerentes e realísticas*, decorrentes, obviamente, de uma *justificação reconhecível, coerente e viável*.

É pacífico na atualidade o indesejável arbítrio do Legislador, resquícios do tempo em que a legislação era fruto da atividade de um soberano. Atualmente as opções legislativas devem decorrer de *justificação pública*, com um amplo debate social, e, notadamente, ancoradas em *evidências*. Uma legislação válida hoje exige um *teste de racionalidade à correção do processo legislativo*, ocasião em que devem ser discutidas e investigadas as premissas e expectativas dos *impactos das normas*, sua *consistência* e a *transparência* das escolhas legislativas.

Em uma democracia, a decisão *representativa* não pode ser tomada em segredo ou com dados sigilosos. O debate deve ser *em público e para o público*. O processo legislativo também reclama qualidade e racionalidade, que somente podem ser alcançadas com a apresentação dos fatos que embasam a proposição legislativa, para se chegar ao diagnóstico e solução do problema ou dilema que pretende solucionar. O que se espera de uma proposição é que todos dados que a lastreiam sejam apresentados e que aponte uma solução *racional* para o problema.

De todas as incertezas e subjetividades que envolvem a apreciação legislativa de tema tão complexo, a única certeza que fica é que o debate de *narrativas* não irá conduzir a qualquer resultado positivo.

Os impactos práticos das medidas propostas na organização dos serviços públicos para municípios, estados, Distrito Federal e União e a metodologia de transição do regime anterior ao novo regime proposto, que provavelmente foram levantadas pelo Executivo ao redigir a PEC n. 32/2020, têm importância ímpar para o debate público e devem ser conhecidas por todos, especialmente pelos Parlamentares.

Essa falta de informações adquire especial importância frente às reiteradas manifestações públicas do Ministro da Economia de que a aprovação da PEC n. 32/2020 seria capaz de reduzir o gasto público excedente a longo prazo na casa de bilhões de reais: os valores variariam entre R\$ 300.000.000.000,00 (trezentos bilhões de reais) e R\$ 816.000.000.000,00 (oitocentos e dezesseis bilhões de reais)¹.

¹ Guedes diz aos senadores que encaminhará reforma administrativa nesta quinta 01/09/2020, 19h26
Em videoconferência com os parlamentares, o ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou que governo deve enviar ao Congresso na próxima quinta-feira (3) a proposta de reforma administrativa. As mudanças nas carreiras do funcionalismo público devem atingir os novos servidores, disse o ministro. Segundo ele, o governo busca economizar R\$ 500 bilhões em 10 anos. As informações foram passadas aos integrantes da comissão mista que acompanha as ações do governo no combate à pandemia. Ele também minimizou o impacto da notícia de que o PIB caiu quase 10% no segundo trimestre de 2020. Fonte: Agência Senado (<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/09/guedes-diz-aos-senadores-que-encaminhara-reforma-administrativa-nesta-quinta>)

Ocorre que, até o momento, não foi franqueada ao Parlamento a possibilidade de analisar essas projeções.

Ao participar de audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) na Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 2021, o Ministro Paulo Guedes ainda sustentou que “(...) há vários cálculos e estudos aqui de 300 bilhões com a reforma administrativa” e se comprometeu à enviar à Casa Legislativa provas e estudos do IPEA que comprovariam a suposta economia, mas até o presente momento, mesmo após o envio de Requerimento de Informações, feito com base no artigo 15, inciso XIII, no artigo 115, inciso I, e no artigo 116, inciso II, alíneas “a” e “c” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os cálculos, as projeções ou quaisquer outros estudos técnicos não foram enviados.

A falta de informações foi mais uma vez apontada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal na Nota Técnica n. 69/2021, de 19 de maio de 2021, que consignou que *“dada a centralidade da temática fiscal para a PEC, não deixa de causar estranheza, ao menos em um primeiro momento, o fato de o Poder Executivo Fiscal não ter divulgado qualquer estimativa de seu impacto fiscal”*.

Após a PEC n. 32/2020 ser entregue ao Congresso Nacional, o Ministro Paulo Guedes reforçou essa suposta economia em eventos acadêmicos dos quais participou, consoante elucidado por reportagem do jornal Correio Braziliense: Durante participação no seminário Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) sobre o assunto, ele disse que o grande problema não são os salários do topo do serviço público, cujo teto agora está em R\$ 39,2 mil mensais, mas a proximidade entre os ganhos da base (a remuneração de quem ingressa), e os valores pagos no final das carreiras. “Acho que os salários da alta administração são muito baixos. Tem que haver uma enorme diferença de salário, sim, na administração brasileira”, afirmou Guedes. **“Em um cálculo conservador, o impacto da reforma deve ficar em cerca de R\$ 287 bilhões a R\$ 300 bilhões, nos próximos 10 anos.** Sem contar o aumento do teto das carreiras”, argumentou Paulo Guedes. Ele defendeu que aqueles que têm mais atribuições, mais responsabilidade, devem ser mais valorizados. Ele usou o exemplo do ex-secretário do Tesouro, Mansueto Almeida, que retornou à iniciativa privada. “Ele ganhava cerca de 20% a mais que um jovem que acabou de entrar para o Judiciário”, assinalou o ministro. Sem bons salários disponíveis para os mais qualificados, é difícil atrair “talentos”, na sua análise. (<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/reforma-administrativa-economizara-r-300-bi-em-10-anos-diz-guedes/>)

A Consultoria estimou que, com a aprovação da PEC n. 32/2020, para a União, os efeitos que aumentam as despesas têm impacto elevado, enquanto os que reduzem despesas têm impacto baixo ou intermediário. Para os entes subnacionais, os efeitos que aumentam as despesas também têm impacto elevado, ao passo que os efeitos que reduzem as despesas podem ser mais expressivos.

Em síntese, os impactos negativos apontados foram os seguintes:

- a) aumento da corrupção na administração pública pela eliminação das restrições atualmente existentes à ocupação de cargos em comissão e funções de confiança: a ocupação dos postos mais altos da hierarquia administrativa para desempenho, inclusive, de atribuições gerenciais e técnicas, por pessoas sem vínculos funcionais aumentará exponencialmente as possibilidades de desvios de recursos públicos. Inclusive, estima-se que maior será a ocorrência de Tomadas de Contas Especiais (TCE's) em cada Ministério por unidade de orçamento autorizado.
- b) aumento da corrupção pela ampliação do escopo de possibilidades administrativas de contratos de gestão, que permitirá a criação de procedimentos próprios para a contratação de bens e serviços. A constituição de um sistema com multiplicidade de normas de compras facilitará o descontrole e a malversação da coisa pública, dificultará a atuação dos órgãos de controle, além de reduzir a transparência pela dificuldade de acompanhamento e comparação das aquisições.
- c) captura do Estado por interesses privados em razão da ampliação de formas de contratação de pessoal sem concurso público e da atribuição de funções técnicas a cargos de liderança e assessoramento, de livre nomeação e exoneração: “uma forma de trabalho receosa da perda de seus empregos (...) certamente estará em menor condição de opor resistência a comandos que visem a satisfação de interesses privados”.

- d) redução da eficiência em razão da substituição da força de trabalho a cada ciclo eleitoral: ao invés de um corpo permanente e profissionalizado, os órgãos podem passar a depender de força de trabalho com vínculo precário, o que ocasionará perda de memória organizacional, dificuldades de planejamento, fragilidade da cultura organizacional, desenvolvimento profissional deficiente e elevada partidarização política;
- e) ataques à profissionalização do serviço público pela eliminação da obrigatoriedade de os entes públicos manterem escolas de governo, de grande valia para a formação de um corpo profissional altamente qualificado e em permanente aprendizado;
- f) extinção de parcelas remuneratórias em grande parte não mais existentes no âmbito federal e vedação de progressão e promoção baseadas apenas em tempo de serviço, quando a evolução na carreira, atualmente, depende de também de outros critérios, como formação adicional, vendidas como supostas economias.

Os dados trazidos nessa análise de impactos da Reforma Administrativa causa preocupação e justifica a atuação da Corte de Contas para averiguação. Consoante o artigo 71 da Constituição, compete ao TCU “IV - realizar, por iniciativa própria, da **Câmara dos Deputados**, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária**, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;” e “VII - **prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional**, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, **sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;**”

Confirmada a iminente função *fiscalizadora* desta Corte, em especial em temas de “natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, em suporte ao Legislativo, urge a sua atuação para fornecer subsídios ao Parlamento na discussão de Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020, cuja aprovação, consoante indícios apurados pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, terá a capacidade de **piorar a já atual frágil situação fiscal do país e, ainda, favorecer o aumento da corrupção.**

Precedentes negativos anteriores confirmam a prudência e a necessidade de uma avaliação antecedente, a exemplo da PEC n. 06/2019, conhecida como Reforma da Previdência. Igualmente não foram disponibilizados para debate os documentos técnicos que subsidiavam as supostas projeções. Ao final, aprovada em um cenário de incertezas, a Emenda Constitucional (EC) n. 103, de 13 de novembro de 2019, não trouxe a tão propalada economia que prometia, o que foi constatado recentemente por Técnicos deste TCU, que apontaram em relatório “distorções” bilionárias nas projeções sobre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)².

Para evitar que o mesmo ocorra com relação à Reforma Administrativa, vendida como forma de salvação das supostas elevadas despesas de pessoal do Estado brasileiro, mister se faz a atuação, desde já, dessa Corte de Contas.

Em cumprimento ao seu papel constitucional, cabe a este TCU, em face de ilegal e inconstitucional falta de transparência e publicidade sobre documentos públicos imprescindíveis à avaliação de riscos orçamentários-financeiros pelo Parlamento, tomar as medidas necessárias para que sejam avaliados e publicizados os

² Em síntese, em relação ao RPPS, a Corte de Contas apurou uma “superavaliação” de R\$ 46,9 bilhões no passivo previdenciário com servidores públicos civis e, ao oposto, uma “subavaliação” de R\$ 45,47 bilhões de reais no caso de benefícios de militares inativos e de R\$ 7,2 bilhões nas pensões militares. **O governo, portanto, artificialmente teria “inflado” em suas projeções os gastos com servidores civis e subestimado aqueles dos servidores militares.**

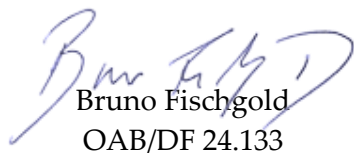
reais impactos fiscais da PEC n. 32/2020 e, ainda, os indícios de que a proposta poderá ensejar aumento da corrupção nas estruturas da Administração Pública.

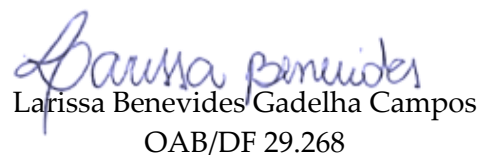
Ao que tudo indica, a Reforma Administrativa trará muito mais perdas do que ganhos para a Administração Pública, “contratando” uma nova crise fiscal e previdenciária futura. Indício disso, como apurado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, é a falta de demonstração, por meio de relatórios, dados, projeções, pelo Poder Executivo Federal, da tão defendida contenção de despesas que a aprovação da proposta trará.

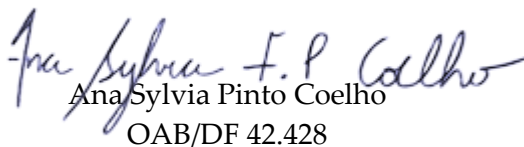
É por essas razões que se requer a atuação dessa egrégia Corte de Contas.

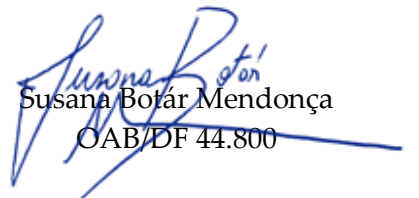
Nesses termos.

Brasília, 14 de junho de 2021.


Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133


Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268


Ana Sylvania Pinto Coelho
OAB/DF 42.428


Susana Botar Mendonça
OAB/DF 44.800