

Processo: 016.435/2021-4

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Ministério da Economia,
Presidência da República

Responsável(eis): Não há.

Interessado(os): Não há.

Representante: Deputado Federal Israel
Matos Batista (PV-DF)

DESPACHO

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Israel Matos Batista (peça 7) a respeito de possíveis irregularidades referentes à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020, conhecida como Reforma Administrativa, em face de possível falta de publicidade e de transparência dos documentos técnicos referentes ao seu impacto orçamentário-financeiro e, ainda, em razão de indícios contidos na Nota Técnica 69/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, datada de 19/5/2021 (peça 4), 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*”.

2. A aludida PEC, de iniciativa da Presidência da República, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 3 de setembro de 2020, a PEC 32/2020, e visa alterar dispositivos da Constituição Federal acerca dos servidores e empregados públicos e modificar a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3. A PEC teria como consequência a economia de recursos da ordem de R\$ 300 a R\$ 816 bilhões a ser obtida com a implementação da reforma administrativa.

4. Segundo o representante, no entanto, o Ministério da Economia não apresentou ao Parlamento as projeções nas quais se baseou para apontar aquela possível economia de recursos que adviria com a aprovação da PEC 32/2020, motivo pelo qual manejou a presente representação.

5. Ao examinar o feito, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), em pronunciamentos uniformes às peças 10 a 12, propôs diligenciar à Casa Civil da Presidência da República com vistas a obter acesso aos estudos que fundamentaram a projeção da redução dos gastos públicos em sendo aprovada a PEC, *verbis*:

“ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE

2. *Segundo o representante, desde a apresentação pelo Poder Executivo Federal do texto da PEC 32/2020 ao Congresso Nacional, em 03 de setembro de 2020, diversos integrantes da sociedade civil buscam, com base na Lei 12.527, de 18 de*

novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), a disponibilização dos dados que embasaram a proposta.

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

4. *Informa que 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-ainformacao/acoes-e-programas/reforma-administrativa>). Os poucos dados inseridos no sítio eletrônico, além de incompletos, mostram-se carentes da necessária avaliação acerca do impacto orçamentário-financeiro da PEC em comento.*

5. *Considera que a recusa do Ministério da Economia em conferir transparência aos documentos que instruíram a elaboração da PEC 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.*

6. *Para tanto referencia o artigo 7º, § 3º da LAI: “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 7.724/2012.*

7. *Acerca da definição do que é “edição do ato decisório específico”, menciona o representante a manifestação da Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do recurso 16853.001246/2019- 16, cujo objeto era a imposição de sigilo aos documentos que embasaram a PEC da Reforma da Previdência de 2019 (PEC 6/2019, de 6/11/2019, de iniciativa do Presidente da República). Segundo a CGU 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 aplica-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 encaminhamento 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.

8. *Assevera o representante que essa falta de informações adquire especial importância frente às reiteradas manifestações públicas do Ministro da Economia de que a aprovação da PEC 32/2020 seria capaz de reduzir o gasto público, a longo prazo, em valores de R\$ 300 bilhões e R\$ 816 bilhões de reais, mas até o momento não teria sido franqueada ao Parlamento a possibilidade de analisar essas projeções.*

9. *Menciona o representante que 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.*

10. *Com relação à falta desses dados, enfatiza o que foi apontado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal na Nota Técnica nº 69/2021(peça 4), de 19 de maio de 2021, ao consignar 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”.*

11. *Segundo o representante, a referida consultoria teria estimado que, com a aprovação da PEC 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.*

12. *Por fim, de acordo com o representante, os dados trazidos nessa análise de impactos da Reforma Administrativa causa preocupação e justifica a atuação da Corte de Contas para averiguação, consoante suas competências dispostas no artigo 71 da Constituição.*

13. *Nesse sentido, apregoa que dada a competência fiscalizatória atribuída ao TCU, 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 da Proposta de Emenda à Constituição 32/2020, cuja aprovação, consoante indícios apurados pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (peça 4) terá a capacidade de piorar a já atual frágil situação fiscal do país e, ainda, favorecer o aumento da corrupção.*

14. *Como precedentes negativos anteriores a reclamar uma avaliação antecedente cita a PEC 6/2019, conhecida como Reforma da Previdência, em cuja tramitação não teriam sido disponibilizados para debate os documentos técnicos que subsidiavam as supostas projeções. Ao final, aprovada em um cenário de incertezas, a Emenda Constitucional 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).*



15. *Assim, entende que 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.*

16. *Entende que em cumprimento ao seu papel constitucional, cabe ao 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 reais impactos fiscais da PEC 32/2020 e, ainda, os indícios de que a proposta poderá ensejar aumento da corrupção nas estruturas da Administração Pública.*

17. *Ressalta por fim que 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, seria 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.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

18. *A representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU). A matéria é de competência do TCU, refere-se a responsável sujeito a sua jurisdição, está redigida em linguagem clara e objetiva, contém a identificação do representante e está acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade.*

19. *Além disso, o representante possui legitimidade para representar ao TCU, consoante disposto no art. 237, inc. III, do Regimento Interno do TCU.*

20. *Por fim, conforme dispõe o art. 103, § 1º, parte final, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da irregularidade apontada, pois implica óbices na condução do processo legislativo de que trata a Emenda Constitucional 32/2020, com reflexos na suposta economia de gastos públicos futuros decorrente da reforma administrativa em comento.*

21. *Dessa forma, a representação pode ser conhecida, nos termos do art. 234, §2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações por força do art. 237, parágrafo único. Todavia, em função da necessidade de medida preliminar proposta a seguir, tal proposta somente será apresentada quando do envio do processo ao gabinete do Ministro Relator.*

EXAME TÉCNICO

22. *Conforme mencionado ao longo desta instrução (parágrafos 2/19), por iniciativa da Presidência da República (art. 60 da CF) foi encaminhado ao Congresso Nacional, em 03 de setembro de 2020, a PEC 32/2020, tendo como foco principal a economia de recursos da ordem de R\$ 300 a R\$ 816 bilhões a ser obtida com a implementação da reforma administrativa.*

23. *Publicações no sítio <https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/> informa que a referido proposta visa alterar dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

24. Chamada pelo governo de PEC da Nova Administração Pública, altera 27 trechos da Constituição e introduz 87 novos, sendo quatro artigos inteiros. As principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, válidas somente para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças.
25. O texto [abrange trechos da Constituição](#) que tratam da administração pública em geral (artigos 37 e 37-A); dos servidores públicos (artigos 39, 39-A, 41, 40-A e 41-A); dos militares dos estados, do DF e dos territórios (artigos 42 e 48); das atribuições do presidente da República (artigo 84); dos ministérios (artigo 88); das Forças Armadas (artigo 142); do Orçamento da União (artigo 165); da Previdência Social (artigo 201); e de outras disposições gerais (artigo 247).
26. A representação salienta que a proposta foi encaminhada pelo executivo desprovida de informações e dados pertinentes de modo a confirmar as projeções manifestadas pelo Ministro da Economia, segundo as quais a aprovação da PEC 32/2020 será capaz de reduzir o gasto público, a longo prazo, em valores de R\$ 300 bilhões e R\$ 816 bilhões de reais, impossibilitando assim que o Parlamento analise e se posicione sobre citadas projeções.
27. Em audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) na Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 2021, teria o Ministro da Economia mencionado que havia vários cálculos e estudos que apontavam para a mencionada economia de gastos públicos.
28. Na oportunidade, o Ministro teria se comprometido a enviar ao Parlamento as provas e os estudos do IPEA que comprovariam a suposta economia. Entretanto, nas palavras do representante, 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.
29. Diversos pedidos de informação foram negados e após a interposição dos cabíveis recursos, apenas alguns documentos teriam sido 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/documentos-do-processo-da-pec-32>). Os poucos dados inseridos no sítio eletrônico, além de incompletos, mostram-se carentes da necessária avaliação acerca do impacto orçamentário-financeiro da PEC em comento.
30. Apesar de se enquadrar em quaisquer das exceções constitucionais ou legais para o sigilo de documentos públicos, além de estar em desconformidade com o artigo 7º, § 3º da LAI: “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 encontra-se replicada no artigo 20 do Decreto 7.724/2012.
31. Ainda com relação à falta desses dados, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio da Nota Técnica nº 69/2021 (peça 4), 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.
32. Saliente-se que a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) foi criada com o propósito de estabelecer diretrizes de transparência para a Administração

Pública. O sigilo foi considerado exceção; a transparência ativa, o padrão, como se extrai da leitura dos artigos mencionados a seguir:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º. Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;*
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;*
- III - registros das despesas;*
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;*
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e*
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.*

§ 2º. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º. Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;*
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;*
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;*
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;*
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;*
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;*

(...)

33. *Em 2017, a diretriz de transparência também veio a ser incorporada ao Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública. O art. 3º, inc. VI, o decreto dispõe que a transparência é princípio da governança pública. O art. 4º, inc. XI, estabelece como uma das diretrizes da governança pública “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”.*



34. *A disponibilização de informações, quando públicas e de interesse geral, pode incentivar a produção de atos efetivamente embasados em estudos e fundamentações técnicas qualificadas e permitir a modificação de entendimentos administrativos arbitrários, além de produzir segurança jurídica em virtude da assimetria de informação criada entre os órgãos e entidades da administração pública, o mercado e os cidadãos.*

35. *Ademais, considerando que o propósito da produção desses estudos e pareceres prévios tem como objetivo fundamentar e motivar a ação do poder público, a sua não disponibilização por meio de transparências ativas, conforme determina o art. 8º da LAI, pode impedir o efetivo controle externo e social dos atos públicos.*

36. *Percebe-se assim que o espírito das normas de regência é pela transparência da gestão pública.*

37. *Cumprе salientar, todavia, que o encaminhamento de Proposta de Emenda à Constituição é competência constitucional do Presidente da República, por força do inciso II do art. 60.*

38. *Posto isso, faz-se necessário a expedição de diligência junto à Casa Civil, a quem incumbe assistência direta e imediata ao Presidente da República, por força do Decreto 9678/2019, para que se manifeste sobre o tema e apresente os estudos que contém a metodologia de cálculo que fundamentam a proposta da reforma administrativa.*

CONCLUSÃO

39. *Dadas estas considerações, a presente representação deve ser conhecida como representação, uma vez que preenche os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inc. VI, do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

40. *Por outro lado, a formação de convicção quanto ao encaminhamento a ser proposto requer a obtenção de elementos adicionais, motivo pelo qual se propõe diligência junto à Casa Civil da Presidência da República a respeito dos fatos narrados anteriormente (parágrafos 22- 38).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Casa Civil da Presidência da República, para que, no prazo de 15 dias, encaminhe a este Tribunal (ou conceda acesso por via eletrônica) os estudos contendo a metodologia de cálculo que fundamentem a projeção de redução de gastos públicos, a longo prazo, da ordem de R\$ 300 bilhões a R\$ 816 bilhões, em caso de aprovação da PEC nº 32/2020, como relatado nos parágrafos 22 a 38 da instrução anexa;

b) encaminhar cópia desta instrução ao órgão destinatário da diligência proposta, a fim de subsidiar as manifestações a serem apresentadas.” (Grifos conforme original)

6. A preliminar proposta pela unidade técnica é a medida processual adequada ao presente caso.

7. Com efeito, para o deslinde do mérito da representação faz-se necessária a



obtenção dos estudos contendo a metodologia de cálculo que fundamentem a projeção de redução de gastos públicos constante da PEC 32/2020.

8. De posse destas informações, o corpo técnico do Tribunal poderá fazer o devido cotejo com as alegações trazidas pelo representante.

9. Ademais, o órgão destinatário da diligência há de ser a Casa Civil da Presidência da República, considerando que a PEC 32/2020 é de autoria do Chefe do Poder Executivo Federal.

10. Não obstante, tendo em vista que a minuta da PEC foi elaborada pelo Ministério da Economia, conforme consta na Mensagem nº 504, que encaminhou a proposta de PEC ao Congresso Nacional, entendo adequado que o Ministério também seja ouvido pelo Tribunal.

11. Ante o exposto e com fulcro nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno do TCU, **autorizo realizar diligência** à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que, no prazo de 15 dias, encaminhem a este Tribunal, ou conceda acesso por via eletrônica, os estudos contendo a metodologia de cálculo que fundamentem a projeção de redução de gastos públicos, no longo prazo, da ordem de R\$ 300 bilhões a R\$ 816 bilhões, em caso de aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020.

12. **Encaminhe-se** à Casa Civil e ao Ministério da Economia cópia do presente Despacho e da Instrução à peça 10, como subsídio ao atendimento da diligência.

13. Por fim, **oriento** a unidade técnica para que a notificação deste Despacho seja materializada por meio de **Aviso** a ser expedido pela Presidência do Tribunal de Contas da União.

14. À **SecexAdministração** para as providências a seu turno.

Brasília, 2 de agosto de 2021

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator