

Ofício no. 004/2018

São Paulo, 30 de maio de 2018

Excelentíssimo Senhor
Deputado Rodrigo Maia
Presidente da Câmara dos Deputados

Assunto: resposta ao ofício 001/18/GP – Propostas para aperfeiçoamento da administração pública

Prezado Senhor Presidente,

Em resposta ao ofício de número 001/18/GP, formulado no contexto da instituição da Comissão de Juristas presidida pelo Ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, envio abaixo, em nome da Transparência Brasil, sugestões para aperfeiçoamento da administração pública.

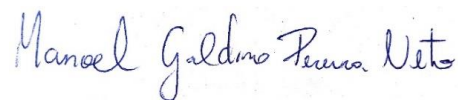
Consideramos tal iniciativa de extrema importância para a democracia brasileira. Aperfeiçoar a administração pública é fundamental tanto para a eficiência do Estado quanto para a efetividade de suas políticas públicas. Por isso estimamos muito a oportunidade de contribuir com o trabalho desta Comissão. Sem a pretensão de exaurir o assunto, pontuamos nas próximas páginas, com base em nossa *expertise*, questões que consideramos essenciais para a melhoria estrutural da administração pública do país.

Nossas sugestões endereçam problemas relativos a dois dos eixos temáticos da referida Comissão, a saber: combate sistêmico às ilicitudes administrativas e aperfeiçoamento das motivações nas escolhas administrativas. Recomenda-se a esta Comissão que sejam empreendidos esforços no sentido de propor Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para limitação de cargos de livre nomeação na administração pública nos três poderes e nas três esferas, assim como uma PEC para alteração das regras de financiamento eleitoral e, por fim, alteração legislativa para aperfeiçoamento das regras que delimitam quem pode ser nomeado como conselheiro dos Tribunais de Contas.

Solicitamos que nos seja informado como será o andamento e publicidade dos trabalhos da Comissão, qual o destino das propostas enviadas e onde serão publicizadas esta e as demais propostas recebidas.

Com os cumprimentos da Transparência Brasil, despeço-me,

Atenciosamente,



Manoel Galdino Pereira Neto
Diretor Executivo
Transparência Brasil

Aos ilustres membros da Comissão de Juristas

Assunto: PEC para limitação de cargos de livre nomeação nos três poderes e esferas

Em nome da Transparência Brasil, dirijo-me a Vv. Excias. no intuito de interessá-los na promulgação de uma emenda à Constituição com a finalidade de limitar a quantidade de pessoas que os detentores de cargos elevados na administração pública dos três poderes e das três esferas podem nomear livremente. Reitero assim, *ipsis litteris*, carta aberta com teor similar enviada a esta Casa Legislativa pelo nosso então diretor-executivo, Claudio Weber Abramo, em nome do nosso Conselho Deliberativo, em 26 de junho de 2013

Faço isso, tendo em vista a instauração, na Câmara dos Deputados, da Comissão de Juristas presidida pelo ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, e que tem por objetivo o aperfeiçoamento da administração pública.

Não existe, atualmente, limitação à quantidade dessas pessoas e tal alteração legislativa teria implicações em três dos eixos temáticos desta Comissão, a saber: aperfeiçoamento das motivações nas escolhas administrativas, incentivos à melhoria da administração pública e combate sistêmico às ilicitudes administrativas.

Diversos efeitos deletérios decorrem dessa liberdade de nomeação, os quais são mencionados brevemente no que se segue (limita-se esta exposição ao poder Executivo, mas o problema afeta os três poderes):

1) As consequências mais profundamente prejudiciais da liberdade de nomeação são as políticas. Como o chefe do Executivo pode nomear direta ou indiretamente uma quantidade ilimitada de indivíduos, usa a prerrogativa para angariar apoios partidários no respectivo Legislativo. A atração desses apoios não guarda qualquer relação com proximidades ideológicas ou programáticas, baseando-se exclusivamente na fatia com que cada partido será aquinhado no loteamento (usam-se aqui as expressões corriqueiramente empregadas para descrever o processo). Todos os partidos fazem isso nos locais onde estejam no poder, independentemente de quais sejam. Ao fazê-lo, o Executivo procura garantir duas contrapartidas: a principal é não ser fiscalizado pelo Legislativo; em segundo lugar, obter maioria para a aprovação de matérias legislativas de seu interesse. Com isso, destroi-se a própria finalidade do Legislativo. Como é notório, o Legislativo brasileiro não fiscaliza o Executivo e legisla muito pouco. Na prática, portanto, a liberdade de nomeação tem papel importante (não é o único, claro) no agravamento da disfuncionalidade legislativa, com a gravíssima consequência de que o eleitor do país não lhe dá importância.

2) Dependência da ocupação de cargos (que, exceto alguns poucos, seriam em princípio de natureza técnico-administrativa) às conveniências das alianças partidárias. A cada eleição (na verdade, a cada ciclo político, o que significa de dois em dois anos), o chefe do Executivo (re-) negocia com os partidos que pretende atrair para a sua base de sustentação as áreas administrativas que ficarão sob a influência de cada um deles. A substituição dos detentores de cargos de responsabilidade afeta negativamente a continuidade administrativa. Nenhuma repartição pública pode funcionar com um mínimo de eficiência se submetida a frequentes reformas em seu corpo gerencial.

3) Desestímulo à formação de um corpo funcional no Estado que seja comprometido com o interesse público. Observe-se que a rotatividade de cunho partidário, que hoje constitui a regra no Brasil, não se limita a pessoas de fora das carreiras públicas – embora esse seja um grave problema na virtual totalidade dos municípios e em grande parte dos estados, ao passo que no Executivo

federal os cargos comissionados ocupados por pessoas de fora do Estado tenham diminuído gradualmente desde a década de 1990.

O agente público de carreira sabe que, se não se associar a algum partido político, verá grandemente diminuídas as suas possibilidades de ascensão profissional. Em outras palavras, a liberdade de nomeação desmoraliza o princípio da promoção por mérito e desestimula a formação do agente de carreira. Produz-se com isso um corpo funcional no Estado cujo comprometimento primário não é público, mas partidário. Outra vez, isso é incompatível com a eficiência do Estado.

4) Estímulo à corrupção. Conforme se noticia continuamente, a ocupação partidária da administração dá lugar à formação de verdadeiras quadrilhas montadas nos órgãos públicos, dedicadas à montagem de fraudes de toda espécie, é claro que sempre com a cumplicidade de grupos privados. Embora a imprensa se dedique a noticiar esse tipo de problema no Executivo federal, a situação nos estados e municípios (escassamente noticiada) é ainda pior, fato que a falta de noticiário só estimula.

5) Desestímulo ao aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios do Estado. Como quase todo o corpo gerencial dos órgãos públicos é montado de forma a empregar apaniguados políticos e/ou direcionar ou distorcer decisões para angariar dinheiro fraudulento, não existe estímulo para o diagnóstico das ineficiências dos processos decisórios e sua consequente transformação. De forma muito generalizada no Brasil, os titulares dos principais órgãos são os últimos a ter interesse na reforma dos processos administrativos tendo em vista uma maior eficiência, pois isso implicaria melhores condições de controle da corrupção. É o exato contrário do que querem inúmeros desses titulares.

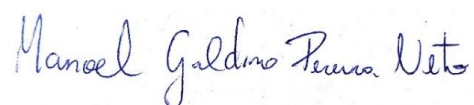
Dado que a liberdade de nomeação é grande geradora de ineficiência e de corrupção, e considerando-se os prejuízos institucionais que enseja, sugere-se então que o Congresso promulgue emenda à Constituição limitando esse poder.

Provavelmente tal limitação não poderia ser imposta de súbito, exigindo algum escalonamento temporal. É evidente que o grau de limitação precisaria ser determinado por meio de avaliações e diagnósticos metodologicamente firmes.

Uma transformação dessa natureza, caso adotada, precisaria ser acompanhada de outras transformações, tanto legais quanto administrativas. Principalmente, a redução do papel dos agentes políticos na administração não poderia ocorrer sem que se tomassem medidas compensatórias para vigiar com mais intensidade as decisões dos agentes públicos. Além dos organismos de controle institucionais existentes (Controladorias, Corregedorias, Tribunais de Contas) e da ativação do papel fiscalizatório do Legislativo que a medida proposta pretende estimular, seriam necessárias medidas ulteriores.

Entre estas podem-se citar o aperfeiçoamento dos mecanismos de seleção e promoção de agentes públicos e a institucionalização de mecanismos sistemáticos e uniformes de avaliação de processos decisórios.

Atenciosamente,



Manoel Galdino Pereira Neto
Diretor Executivo
Transparência Brasil

Aos ilustres membros da Comissão de Juristas

Assunto: PEC para alteração das regras de financiamento eleitoral

Em nome da Transparência Brasil, dirijo-me a Vv. Excias. no intuito de interessá-los na promulgação de uma emenda à Constituição com a finalidade de voltar a permitir doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e de limitar o autofinanciamento por parte dos candidatos.

Faço isso, tendo em vista a instauração, na Câmara dos Deputados, da Comissão de Juristas presidida pelo ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, e que tem por objetivo o aperfeiçoamento da administração pública.

Como ficou claro nas recentes investigações de corrupção empreendidas no país, doações irregulares de campanha são fontes indiretas de ilicitudes administrativas, resultando, entre outros, na assinatura de contratos públicos superfaturados e licitações manipuladas.

Considerando que um dos eixos temáticos de tal Comissão é o combate sistêmico às ilicitudes administrativas, é fundamental que ela revise as regras para doação eleitoral. Visto que financiamento ilícito de campanha nunca deixará de existir e que a influência do poder econômico empresarial ocorrerá de forma não transparente na situação atual, defendemos que é importante agir de forma a dar transparência a essa influência, sem, no entanto, permitir o abuso do poder econômico.

A proibição de doações de pessoas jurídicas acaba por aumentar a significância do caixa dois. Isso porque empresas sérias que queiram contribuir de forma legal são afastadas do financiamento eleitoral, enquanto a contribuição ilícita de empresas corruptas e do crime organizado acaba por ter um peso ainda maior nas eleições.

Levando em conta tais problemas e, ao mesmo tempo, atentos aos riscos de abuso do poder econômico, defendemos que:

1) Doações de empresas para campanhas eleitorais sejam permitidas, desde que nos seguintes termos:

1.1) Tetos nominais de doação baixos e proporcionais aos cargos em disputa. Caso contrário, um número pequeno de empresas acaba por ter influência desproporcional no resultado das eleições e consequentemente gera pressão por retornos ilícitos posteriormente, tornando o poder público mais custoso e menos eficiente. Em 2014, só a empresa JBS representou sozinha quase 10% do financiamento lícito das eleições gerais daquele ano.

1.2) Valor máximo de doação limitado ao percentual de faturamento da empresa, de forma a evitar doações disfarçadas por intermédio de empresas de fachada.

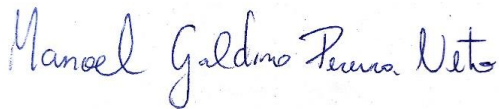
2) Seja instituído teto para autofinanciamento por parte dos candidatos que seja proporcional aos rendimentos brutos e também nominal, caso contrário há um desequilíbrio de partida entre candidatos na corrida eleitoral. Assim como pessoas físicas têm limite de doação - neste caso correspondente ao seu rendimento bruto - também para esta modalidade de arrecadação deve-se estipular um teto.

A criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é solução dispendiosa para os cofres públicos, não impede o financiamento ilícito nem reduz de forma significativa os custos das campanhas eleitorais.

Defendemos, portanto, que as doações de pessoas jurídicas voltem a ser permitidas, desde que nos termos acima colocados. Buscando assim evitar tanto que tais contribuições signifiquem que os eleitos atuem como representantes dos interesses de um pequeno grupo de empresas quanto que elas sejam feitas de forma disfarçada por meio de empresas de fachada. E ainda, também no sentido de evitar o abuso do poder econômico, reiteramos a defesa de um teto para o autofinanciamento por parte dos candidatos a cargos eletivos.

Em 2014, segundo levantamento da Transparência Brasil, cada voto custou em média R\$ 7,90 e as campanhas gastaram juntas mais de R\$ 4 bilhões. O sistema eleitoral não pode estar desconectado da sociedade e, enquanto realizar eleições no Brasil custar caro, é melhor permitir o financiamento privado de pessoas jurídicas, buscando mecanismos que coibam a influência indevida do poder econômico.

Atenciosamente,



Manoel Galdino Pereira Neto
Diretor Executivo
Transparência Brasil

Aos ilustres membros da Comissão de Juristas

Assunto: aperfeiçoamento das regras que delimitam quem pode ser nomeado como conselheiro dos Tribunais de Contas

Em nome da Transparência Brasil, dirijo-me a Vv. Excias. no intuito de interessá-los na alteração da legislação vigente com a finalidade de definir em lei o significado de idoneidade moral, reputação ilibada, e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, critérios para nomeações de conselheiros dos Tribunais de Contas, conforme art. 73 da Constituição Federal.

Faço isso, tendo em vista a instauração, na Câmara dos Deputados, da Comissão de Juristas presidida pelo ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, e que tem por objetivo o aperfeiçoamento da administração pública. É imprescindível para uma boa administração pública que órgãos de controle sejam eficazes em seu papel controlador.

De acordo com relatório da própria Transparência Brasil sobre a biografia dos conselheiros dos Tribunais de Contas de 2014, de cada dez conselheiros, seis são ex-políticos, dois sofrem processos na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 1,5 é parente de algum político local.

A forte politização dos Tribunais de Contas é facilitada pela maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes (Arts. 71-75). As exigências se restringem a aspectos formais (ter entre 35 e 70 anos de idade e dez anos de experiência profissional correlata) e a questões de difícil verificação, como “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”.

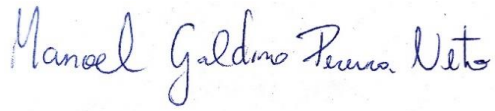
Considerando que um dos eixos temáticos de tal Comissão é o combate sistêmico às ilicitudes administrativas, é fundamental que ela aperfeiçoe as regras que delimitam quem pode ser nomeado como conselheiro dos Tribunais de Contas.

Levando em conta tais problemas e, ao mesmo tempo, atentos à necessidade de mantermos os equilíbrios entre os poderes e respeitando o princípio de freios e contrapesos, defendemos que:

- 1) Seja definido, por meio de legislação específica, em especial para o cargo de conselheiro dos Tribunais de Contas, o que significa “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”, de forma a impedir que pessoas com muita influência política e nenhuma capacidade técnica componham o colegiado de um Tribunal de Contas. O art. 17 da lei 13.303/2016, conhecida como lei das estatais, é um exemplo de legislação que especifica de maneira mais apropriada o que significa notório saber. Obviamente, a legislação citada deve ser adaptada para o caso dos Tribunais de Contas.
- 2) Conselheiros dos Tribunais de Contas não possam ter, contra si, condenações por tribunal de contas ou outro órgão de controle, nem condenações em 2ª instância ou superior na esfera penal. Caso contrário, devem ser considerados como não possuindo reputação ilibada e/ou idoneidade moral.

Ao estabelecer de maneira mais precisa o significado de termos como notório saber, reputação ilibada e idoneidade moral, iremos limitar a utilização dos Tribunais de Contas como ferramentas políticas que impede o bom funcionamento desses órgãos de controle.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink that reads "Manoel Galdino Pereira Neto". The signature is fluid and cursive, with the first name "Manoel" being the most prominent.

Manoel Galdino Pereira Neto
Diretor Executivo
Transparência Brasil

Aos ilustres membros da Comissão de Juristas

Assunto: Alteração na lei de licitações e compras públicas – PL 6814/2017

Em nome da Transparência Brasil, dirijo-me a Vv. Excias. no intuito de interessá-los no aperfeiçoamento das discussões e fundamentações do PL 6814/2017, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Faço isso tendo em vista a instauração, na Câmara dos Deputados, da Comissão de Juristas presidida pelo ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, e que tem por objetivo o aperfeiçoamento da administração pública.

O PL 6814/2017 busca substituir as legislações vigentes sobre licitações e compras públicas. Considerando que um dos eixos temáticos de tal Comissão é o combate sistêmico às ilicitudes administrativas, esta legislação tem papel fundamental para consecução deste objetivo. A legislação em tramitação é resultado da aprovação pelo Senado Federal do PL 599/2013, que pode substituir a lei 8.666/1993, de licitações, a lei 10.520/2002, que criou o pregão, e dispositivos da lei 12.426/2011 (arts 1 a 47), que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

No dia 11 de abril de 2018, participei de audiência pública em comissão especial da Câmara dos Deputados. Chamou-nos a atenção a inexistência de estudos sistemáticos sobre as legislações atuais supracitadas, que tratam de licitações e compras públicas. Embora haja quase consenso de que há espaço para aperfeiçoamento da legislação nacional, tememos que na prática haja retrocessos, particularmente por essa falta de estudos.

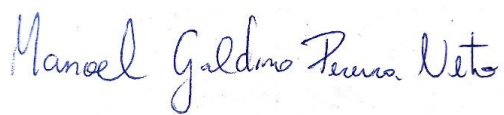
A título de ilustração da ausência de dados e estudos a embasarem as mudanças propostas, consideremos a proposta do PL de aumentar o valor a ser objeto de seguro nas obras de grande vulto. De acordo com dados da SUSEP em 2015, do total de prêmio de R\$ 1,5 bilhão, apenas R\$ 54 milhões foram pagos em sinistros. Em outras palavras, as obras no Brasil custaram pelo menos R\$ 1,5 bilhão a mais por causa do custo de contratação de seguro, e menos de 5% desse valor voltou para a administração pública na forma de execução do seguro em 2015. Não se sabe, portanto, quanto a alteração proposta irá custar aos cofres públicos e quais os benefícios que serão atingidos. Com bases nesses dados preliminares, esta mudança seria um retrocesso.

Visando, portanto, a contribuir com o aperfeiçoamento desta legislação, recomendamos que:

- 1) Solicite-se ao Tribunais de Contas da União para que apresentem os principais problemas e vantagens da atual legislação de compras públicas no que tange às compras do governo federal.
- 2) Realize-se audiência pública em que sejam apresentados estudos e dados sistemáticos sobre a legislação atual de compras públicas, de forma a informar a atuação dos parlamentares.
- 3) Adote-se como metodologia para mudanças legislativas que possam impactar a eficiência e atuação da administração pública, a exigência de que sejam apresentados estudos e dados sistemáticos, com metodologia rigorosa, de preferência de avaliação de impacto, durante o processo de tramitação do projeto de lei.

A adoção de tais medidas e a apresentação desses estudos, acreditamos, irá contribuir para que as mudanças na legislação de compras públicas impliquem avanço, e não retrocesso, na mudança de legislação.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, reading "Manoel Galdino Pereira Neto". The signature is fluid and cursive, with the first name "Manoel" being the most prominent.

Manoel Galdino Pereira Neto
Diretor Executivo
Transparência Brasil