DISCUSSÃO DO PROJETO DE LEI 7.448/2017

PRINCIPAIS CONCLUSÕES DE DIÁLOGO PÚBLICO REALIZADO PELO TCU NO DIA 23 DE ABRIL DE 2018, EM BRASÍLIA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DIÁLOGO PÚBLICO

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS
Raimundo Carreiro (Presidente)
José Mucio Monteiro (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Ana Arraes
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS
Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU
Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017

Principais conclusões de diálogo público realizado pelo TCU no dia **23 de abril de 2018**, em Brasília

DIÁLOGO PÚBLICO

© Copyright 2017,Tribunal de Contas da União.
Impresso no Brasil/Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins lucrativos.

Diálogo público (2018 : Brasília)

Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017 / Tribunal de Contas da União; [Palestrantes] Ministro Raimundo Carreiro ... [et al.] – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2018.
127 p. : il., fots.

Esta publicação compila as exposições e as discussões realizadas, bem como as principais conclusões do Diálogo Público promovido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no dia 23 de abril de 2018, em sua sede, localizada em Brasília.

1. Controle externo – Brasil. 2. Administração pública – controle – Brasil. 3. Direito público – Brasil. 4. Gestão pública – Brasil. I. Brasil. Lei de Introdução ao Código Civil (1942). II. Brasil. Lei 13.655, de 25 de abril de 2018. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

MENSAGEM DO PRESIDENTE DO TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) promoveu, no dia 23 de abril de 2018, o evento "Diálogo Público – Discussão do Projeto de Lei (PL) 7.448/2017". O referido projeto de lei tinha por objetivo, segundo sua ementa, incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro "disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público".

Como denota o nome do evento, o principal objetivo foi criar a oportunidade de diálogo entre as diversas visões acerca da conveniência, dos benefícios e de eventuais riscos de a proposta legislativa ser sancionada pelo Presidente da República. Embora o Projeto de Lei 7.448/2017, proveniente do Senado Federal sob o número PLS 349/2015, tenha tramitado por quase quatro anos no Parlamento brasileiro, a oportunidade de um debate amplo, envolvendo os órgãos de controle, até então, não havia ocorrido.

Mesmo estando o projeto de lei, quando da realização do evento, nas mãos do Exmo. Senhor Presidente da República, Michel Temer, para sanção ou veto, o TCU não se furtou a promover o diálogo, de modo a, em alguma medida, oferecer subsídios para a decisão do Presidente da República.

Nesse sentido, diversos representantes do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, bem como juristas e expoentes da academia, foram convidados a participar dos debates. O evento, que foi aberto ao público e transmitido via internet, ainda oportunizou a fala daqueles que se inscreveram, por meio da disponibilização de Tribuna Livre posterior à exposição dos convidados.

Provando o caráter republicano e democrático do evento, os debates foram intensos, com muitas divergências, nos quais foram explorados diversos pontos favoráveis e contrários à proposição. A perspectiva do TCU e de outros órgãos de controle, respeitadas as posições antagônicas, era a de que o projeto de lei, caso sancionado, poderia ter forte impacto negativo, prejudicando, principalmente, a fiscalização e punição da fraude e da corrupção na Administração Pública.

O evento obteve grande repercussão na mídia televisiva, impressa e digital, conforme dados registrados nesta publicação, demonstrando a relevância da matéria e o quão oportuno foi a disposição do TCU em promover o debate.

No dia 25 de abril, exatos dois dias após a realização do evento, o Exmo. Senhor Presidente da República, Michel Temer, sancionou, com veto parcial, o Projeto

de Lei 7.448/2017, dando origem à Lei 13.655/2018. Os vetos apostos a diversos dispositivos da proposta legislativa demonstram, em certa medida, a procedência das preocupações e dos fundamentos apresentados por este Tribunal, pelo Ministério Público Federal e pelas diversas organizações e associações que se manifestaram sobre o tema, conforme amplo debate ocorrido ao longo do diálogo público.

Registro que o vídeo com a íntegra do evento está disponível no perfil oficial do TCU no Youtube: Diálogo Público – Discussão do PL 7.448/2017 – 23/4/2018. Por entender ser de importância singular que os relevantes debates ocorridos no evento cheguem ao maior número de pessoas e que o conteúdo ali exposto possa ser utilizado como suporte jurídico e acadêmico, é que essa publicação foi concebida.

Desejo a todos uma ótima leitura.

MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO
Presidente do TCU

SUMÁRIO

MENSAGEM DO PRESIDENTE DO TCU 03

INTRODUÇÃO 07

PALESTRANTES DO DIÁLOGO PÚBLICO 09

1. DIÁLOGO PÚBLICO: OS POTENCIAIS IMPACTOS DO PL 7.448/2017 PARA A ATIVIDADE DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 15

1.1 Histórico do projeto de lei 15

1.2 Dinâmica do diálogo público 16

1.3 Manifestações dos componentes da Mesa de Abertura 16

1.4 Pontos de vista e fundamentações dos debatedores 18

2. CONCLUSÃO 25

3. MENSAGEM DE VETO 31

3.1 Mensagem de veto 31

3.2 Lei 13.655, de 25 de abril de 2018 35

3.3 Comunicação do Congresso Nacional à Presidência da República acerca da manutenção dos vetos 39

3.4 Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – consolidada) 40

4. NOTAS TAQUIGRÁFICAS 53

INTRODUÇÃO

Esta publicação compila as exposições e discussões realizadas no evento "Diálogo Público – Discussão do Projeto de Lei (PL) 7.448/2017", promovido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no dia 23 de abril de 2018, em sua sede, localizada em Brasília.

O evento, de iniciativa do Presidente do TCU, Exmo. Senhor Ministro Raimundo Carreiro, teve como objetivo proporcionar espaço para discussão do Projeto de Lei 7.448/2017, que, naquela data, encontrava-se com o Exmo. Senhor Presidente da República, Michel Temer, para sanção ou veto.

Vale registrar que a iniciativa do evento ocorreu após manifestações formais, mediante avisos endereçados aos Exmos. Ministros da Justiça, da Casa Civil e da Advocacia-Geral da União, à Senhora Procuradora-Geral da República e ao Exmo. Presidente da República, o qual recebeu em audiência o Presidente do TCU, juntamente com os Ministros Walton Alencar Rodrigues, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo, para tratar do assunto.

Dada a iminência do término do prazo para manifestação do Exmo. Senhor Presidente da República, o evento foi concebido e organizado em apenas dois dias úteis, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), com ampla participação de diversas unidades do Tribunal.

A Mesa de Abertura do evento foi composta pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do TCU, Ministros Raimundo Carreiro e José Múcio Monteiro, respectivamente; pela Procuradora-Geral da República (PGR), Raquel Dodge; pela Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Cristina Machado; pela Advogada-Geral da União (AGU), Grace Mendonça; pelo Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner de Campos Rosário; pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Herman Benjamim; e pela Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Conselheira Anilcéia Machado.

Após as manifestações dos membros da Mesa de Abertura, deu-se início às exposições dos convidados, alternando posicionamentos preponderantemente contrários e favoráveis aos termos contidos no Projeto de Lei 7.448/2017, de modo a manter a essência do evento, que foi o diálogo. Foram convidados a

expor suas análises e percepções especialistas de diversos ramos, a exemplo da academia, do meio jurídico, dos órgãos de controle, dos gestores públicos e da sociedade civil.

De modo a conferir oportunidade a todos e ampliar o debate, além de garantir maior representatividade às manifestações, após a exposição dos convidados, foi disponibilizada Tribuna Livre, momento no qual os inscritos puderam expressar suas opiniões acerca do projeto de lei em discussão.

Ao encerrar o evento, após 5 horas e 35 minutos de exposições, o Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, destacou a importância de debate daquela magnitude, ainda não ocorrido até aquele momento. Registrou que o Tribunal cumpriu seu papel ao oferecer subsídios ao Presidente da República, para fins da decisão quanto à sanção ou ao veto da matéria. Acrescentou, ainda, que o TCU estará sempre à disposição para debater assuntos de interesse da sociedade brasileira.

PALESTRANTES DO DIÁLOGO PÚBLICO

ABERTURA DO EVENTO	
NOME	**CARGO**
Raimundo Carreiro	Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União
Grace Mendonça	Ministra da Advocacia-Geral da União
Raquel Dodge	Procuradora-Geral da República
Wagner Rosário	Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União
Herman Benjamin	Ministro do Superior Tribunal de Justiça
Cristina Machado	Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU
Anilcéia Machado	Conselheira-Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal

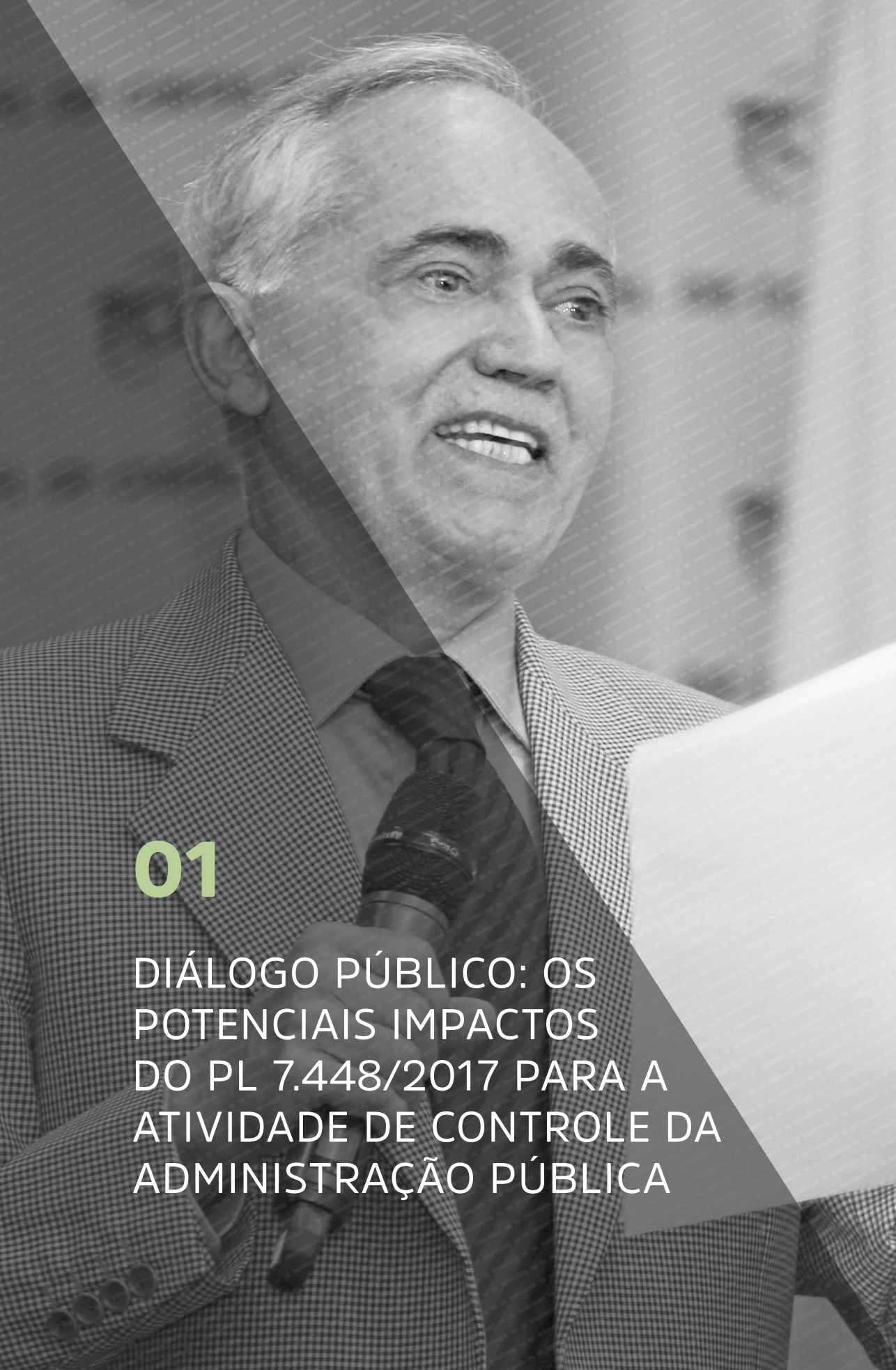
CONTEXTUALIZAÇÃO E REFLEXÕES - PALESTRANTES CONVIDADOS	
NOME	**CARGO**
Francisco Gaetani	Presidente da Escola Nacional de Administração Pública
Júlio Marcelo de Oliveira	Procurador do Ministério Público junto ao TCU e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas

CONTEXTUALIZAÇÃO E REFLEXÕES - PALESTRANTES CONVIDADOS	
NOME	**CARGO**
Marçal Justen Filho	Advogado, jurista e ex-professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná
Odilon Cavallari de Oliveira	Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União
Edilson Vitorelli	Procurador da República em Campinas-SP
Manoel Galdino	Diretor-Executivo da Transparência Brasil

TRIBUNA LIVRE	
NOME	**CARGO**
Weder de Oliveira	Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União
Augusto Sherman	Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União
Jacoby Fernandes	Advogado e professor
Ismar Viana	Diretor Jurídico da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
José Robalinho Cavalcante	Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República
Marcos Bemquerer	Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União e Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas

TRIBUNA LIVRE	
NOME	**CARGO**
Noêmia Garcia Porto	Vice-Presidente da Associação Nacional dos Magistrados de Justiça do Trabalho
Floriano Sá Neto	Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
Lucieni Pereira	Auditora Federal de Controle Externo do TCU e Presidente da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
Astrogildo Lima Franco	Representante da União Nacional dos Servidores do Tribunal de Contas da União
Alex Canuto	Presidente da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

ENCERRAMENTO	
NOME	**CARGO**
Raimundo Carreiro	Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União



01

DIÁLOGO PÚBLICO: OS POTENCIAIS IMPACTOS DO PL 7.448/2017 PARA A ATIVIDADE DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1 DIÁLOGO PÚBLICO: OS POTENCIAIS IMPACTOS DO PL 7.448/2017 PARA A ATIVIDADE DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O diálogo público realizado pelo TCU em 23 de abril de 2018 teve por objetivo debater os potenciais efeitos do Projeto de Lei 7.448/2017, proveniente do Senado Federal, e promover a reflexão acerca de possíveis inconstitucionalidades e impactos dessa proposição legislativa para as atividades de controle da Administração Pública.

Como já mencionado, a referida proposta buscou alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e incluir disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público.

A seguir, são apresentados o contexto do referido PL e as principais ideias discutidas sobre esse tema no diálogo público promovido pelo Tribunal.

1.1 HISTÓRICO DO PROJETO DE LEI

O projeto foi originariamente apresentado no Senado Federal (PLS 349/2015), pelo Senador Antônio Anastasia (MG), por onde tramitou e recebeu aprovação terminativa. Posteriormente, a proposição foi remetida à Câmara dos Deputados e foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em 24 de outubro de 2017, em caráter conclusivo, também sem votação em Plenário.

Em 1º de novembro de 2017, foi interposto recurso ao Plenário da Câmara dos Deputados contra a apreciação conclusiva das Comissões sobre o referido PL, o que possibilitaria o aprofundamento do debate. No entanto, esse recurso foi retirado em 15 de março de 2018 e, assim, o PL 7.448/2017 foi encaminhado para a sanção ou veto do Presidente da República.

No dia da realização do evento no TCU, 23 de abril de 2018 (segunda-feira), o citado PL encontrava-se aguardando a sanção ou o veto do Presidente da República, Michel Temer. A data limite para essa deliberação executiva seria na quarta-feira seguinte, dia 25 de abril de 2018.

1.2 DINÂMICA DO DIÁLOGO PÚBLICO

Durante os debates no Tribunal, foram expostos posicionamentos favoráveis e contrários à proposição. Na perspectiva do Tribunal e de outros órgãos de controle, caso sancionada, a lei teria forte impacto negativo, prejudicando, principalmente, a fiscalização e punição da fraude e da corrupção na Administração Pública. Não obstante haver entendimentos divergentes e visões distintas para a mesma questão, também houve, desde o início dos debates, convergência dos palestrantes para a necessidade de conferir segurança jurídica na aplicação do Direito Público.

Preliminarmente ao início dos debates, o Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, apresentou as regras estabelecidas para a condução dos trabalhos, com destaque para a exposição alternada entre debatedores.

1.3 MANIFESTAÇÕES DOS COMPONENTES DA MESA DE ABERTURA

Em sua fala, a **Ministra da Advocacia Geral da União (AGU), Grace Mendonça**, parabenizou o Tribunal pela iniciativa e ressaltou a importância de instituições como a Corte de Contas terem o olhar atento ao diálogo, que é o ponto central da democracia. A Ministra declarou que a iniciativa do TCU irá contribuir para a consolidação de entendimentos e para o enriquecimento da percepção a respeito do projeto, o qual encontrava-se, na oportunidade, sob exame da AGU.

Na sequência, a **Procuradora Geral da República, Raquel Dodge,** destacou sua percepção de que a proposta legislativa poderia dificultar ou até impedir que se fiscalize o cumprimento dos princípios constitucionais, como impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade na aplicação do Direito Público. Ela apontou, de forma contundente, haver risco de retrocessos, caso ocorresse

a sanção à proposta legislativa, tendo em vista a sensação de que, à guisa de tornar mais segura a atuação do gestor público, haveria a possibilidade de tornar mais insegura a gestão do patrimônio público.

A Procuradora-Geral informou que a PGR, imbuída dessas reflexões, encaminhou à Presidência da República solicitação de veto integral ao PL 7.448/2017. Ao finalizar, ela ressaltou que o projeto poderia promover a impunidade ao impedir a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429, de 1992.

De forma breve, o **Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União, Wagner de Campos Rosário**, abordou o que considerava ser a grande discussão do evento: como termos uma norma que ao mesmo tempo permita o combate implacável à corrupção e dê garantia aos gestores corretos? Acrescentou, ainda, que não se poderia tratar o gestor como corrupto nem o corrupto como gestor.

Por sua vez, o **Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin** chamou atenção para o fato de que o PL pretendia alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Nesse ponto, indagou se, em abril de 2018, seria possível atualizar essa Lei de Introdução para incluir normas de "sobredireito" – que disciplina a emissão e aplicação de outras normas jurídicas –, acerca do Direito Público, e não haver sequer menção ao termo improbidade administrativa.

Asseverou que o objetivo da proposta legislativa – segurança jurídica – era nobre. No entanto, deveria haver preocupação, também, para que "quem pratica atentados contra a segurança jurídica não se sinta seguro". No decorrer de sua manifestação, citou diversos dispositivos, muitos dos quais, para ele, desmereciam o caráter de "sobredireito" da Lei de Introdução.

O Ministro do STJ questionou, também, a inexistência do termo "interesse público" no texto do projeto e a existência do termo "interesse geral" ou, o que seria mais grave, "interesses gerais". Salientou possíveis incoerências em uma norma que se propõe a ser contra os conceitos jurídicos indeterminados e as cláusulas gerais. Ao concluir sua exposição, acrescentou que não se poderia, "a pretexto de atribuir segurança jurídica, enfraquecer e criar insegurança jurídica, não só para a Lei de Improbidade Administrativa, mas para todas as normas que protegem a probidade administrativa".

Em seguida, a **Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Cristina Machado**, ao se manifestar acerca do PL 7.448, de 2017, fez ressalvas quanto ao acréscimo do art. 28 à Lei de Introdução, o qual limita a responsabilização do agente público somente às hipóteses de dolo ou erro grosseiro. Acrescentando,

ainda, que a comprovação pelos órgãos de controle do dolo, ou seja, da vontade do agente em produzir determinado resultado ou aceitá-lo, exigiria, por vezes, instrumentos investigativos que não estão ao alcance dessas instituições. Em relação ao erro grosseiro, por se tratar de conceito jurídico indeterminado, poderia acarretar imprecisão no seu alcance.

De acordo com a Procuradora-Geral, a mudança legislativa, embora possua o mérito de buscar promover a democratização da gestão pública, definitivamente não atingiu esse objetivo e apresenta dispositivos que certamente comprometeriam a atuação dos órgãos de controle.

Por sua vez, a **Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Conselheira Anilcéia Machado**, encerrou as apresentações da Mesa. Em sua fala, ressaltou que vê o PL como um retrocesso e que espera que a discussão promovida pelo TCU possa sensibilizar a Presidência da República quanto à necessidade de análise mais profunda do projeto legislativo.

1.4 PONTOS DE VISTA E FUNDAMENTAÇÕES DOS DEBATEDORES

A segunda parte do diálogo público contou com a participação de juristas, professores e membros da sociedade civil.

Nessa etapa da programação, o primeiro a se apresentar foi o **Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), professor Francisco Gaetani.** Embora favorável ao projeto, o dirigente questionou, inicialmente, o fato de que a proposta tramitou por cerca de três anos no Congresso Nacional sem a realização de debates.

Em sua fala, ressaltou a percepção de que o Executivo não acompanhou o processo de profissionalização dos órgãos de controle. Ao abordar a situação dos ministérios e órgãos da Administração Pública Federal, alegou que "a discussão do controle substituiu a discussão de desenvolvimento de capacidades e execução das ações de governo". Também assinalou que o País estaria pagando o preço de o Executivo não ter encaminhado adequadamente as reformas que o serviço público precisa há muitos anos.

Para o Presidente da Enap, do ponto de vista dos gestores, é o medo que comanda. Em suas palavras, "o medo tornou-se regra na administração pública". Afirmou que, se nós estamos tendo tantos problemas de corrupção, é porque precisamos de mais controle ou de um controle melhor. Por fim, alegou a necessidade de diálogo para se construir as mudanças necessárias.

Na sequência, o **Procurador do Ministério Público junto ao TCU e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) Júlio Marcelo de Oliveira**, em sua exposição, salientou que, em relação ao PL 7.448/2017, também considera que o processo legislativo foi deficiente do ponto de vista do devido processo legislativo substantivo, vez que não contemplou uma discussão verdadeira com a sociedade. O Procurador defendeu o veto integral do projeto de lei e seu imediato reenvio ao Congresso Nacional. Afirmou que a proposição apresenta como efeito colateral proteção ao ato ilegalmente constituído e ao agente público que o praticou, ainda que com uma culpa grave. Assim, nessas duas vertentes, o projeto seria danoso à sociedade. O representante do MP/TCU criticou, também, aqueles que dizem que temos excesso de controle e que isso atrapalha o desenvolvimento do país.

Em sua apresentação, **o advogado, jurista e ex-professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR) Marçal Justen Filho** pontuou que ele vislumbra, como uma das pretensões do texto do PL, a possibilidade de se eliminar a decisão fundada em princípio abstrato, passando-se a decisões fundamentadas no princípio da legalidade. Ele ressaltou, também, que a proposta legislativa não representava um combate ao controle e criticou as afirmações de que a falta de debates com o Tribunal de Contas e os órgãos de controle tenha sido intencional. O jurista dedicou parte de sua apresentação a aspectos relacionados à teoria do Direito.

O **Consultor Jurídico do TCU, Odilon Cavallari de Oliveira**, disse concordar em grande parte com a explanação do prof. Marçal no que se referia aos aspectos teóricos da sua manifestação. No entanto, pontuou que as questões a serem discutidas eram a utilidade e os riscos das soluções oferecidas pelo projeto de lei e, nesse caso, acrescentou que tinha visão distinta do jurista que o precedeu.

O Consultor Jurídico questionou se o ordenamento jurídico atual já não seria suficiente. Ao comentar sobre o art. 20 da proposição, que estabelece que o órgão julgador precisa indicar as consequências práticas de suas decisões, afirmou que até aí concordava com a exposição anterior, e que o TCU já faz isso há tempos. O problema, segundo indicou, estaria na parte final do dispositivo,

quando prescreve "em face das possíveis alternativas", uma vez que, para o Direito, "o que não está nos autos não está no mundo".

Por fim, ressaltou que "quem tem que examinar as alternativas entre todas as existentes é o administrador" e que o julgador fundamenta sua decisão, mas não tem o dever de fazer uma análise tão ampla quanto tem o administrador público, até porque não conhece bem a sua realidade.

O expositor seguinte foi o **Procurador da República em Campinas (SP) Edilson Vitorelli**, que iniciou sua fala com breves considerações acerca do momento político brasileiro. Posteriormente, afirmou que "o Brasil necessita de mais investimentos e que isso depende de segurança jurídica, previsibilidade e transparência".

Diante disso, o Procurador esclareceu que buscou identificar no projeto a presença desses valores. Segundo seu levantamento, em onze artigos, o projeto utilizava 39 conceitos jurídicos indeterminados, entre os quais citou: valores jurídicos abstratos, consequências práticas, adequação da medida, possíveis alternativas, interesses gerais, peculiaridades do caso, natureza e gravidade da infração, quando indispensável, orientações gerais, interpretação razoável, entre outras.

Ele ressaltou não haver dúvidas de que se buscou no projeto a exclusão da responsabilidade por culpa. Conforme sua interpretação, "como ninguém sabe o que é erro grosseiro, o que se quis foi manter a responsabilidade apenas por dolo". Sobre a afirmação de que haveria erros no controle, questionou se, devido a isso, o controle deveria ser eliminado. Em seu entendimento, se há problemas com o controle, deve-se, sim, procurá-los e saná-los.

Na mesma linha de alguns debatedores anteriores, o Procurador argumentou, ainda, que ou o projeto era inútil ou era inconstitucional. Nesse sentido, concluiu: "se for apenas para discutir o que o administrador trouxe aos autos, é inútil, pois o CPC (Código de Processo Civil) já resolveu isso; se for para dizer que o juiz não pode decidir a menos que debata fundamentos que não estão nos autos, e a menos que se baseie em normas que não são abstratas, então esse projeto é inconstitucional".

As exposições dos palestrantes foram concluídas com as palavras do **Diretor-Executivo da Transparência Brasil, Manoel Galdino**, que teceu críticas gerais sobre o andamento das discussões e enfatizou que faltaram estudos sistemáticos que embasassem o projeto e possibilitassem uma visão do todo.

Destacou, ainda, que todos têm seus pontos de vista, que são reais e válidos, mas constituem inúmeras visões parciais. Nesse sentido, argumentou que a proposição legislativa teria ficado pela metade do caminho, pois não houve debates nem foi aberto espaço para que todos participassem e, assim, tivessem a visão completa do tema.

Na etapa seguinte do evento, em tribuna livre, o espaço foi aberto para outros participantes se manifestarem, conforme sequência de expositores indicada no tópico 7 desta publicação.

O DIÁLOGO PÚBLICO NA MÍDIA

COBERTURA DO EVENTO:
Diversos veículos estiveram ao longo do evento acompanhando os trabalhos dentre eles: Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, TV Globo, GloboNews, Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Correio Braziliense, Rádio CBN, TV SBT, TV Record, portal G1, Valor Econômico, Rede TV, Agência Brasil.

REPERCUSSÃO DO EVENTO:
32 reportagens veiculadas na mídia nacional. Os principais jornais, TV's, rádios e portais de notícias do país, como Jornal Nacional, Jornal da CBN, Jornal das Dez (TV GloboNews), o Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, O Globo online, Valor online, Istoé Online e outros.

Repercussão do evento nas redes sociais e portal TCU:

606 acessos às matérias publicadas no informativo União antes do evento

985 acessos aos dados do evento pelo banner no portal TCU

1.136 acessos à notícia publicada no portal TCU no dia 17/4

1.662 visualizações no Youtube durante o evento

19.990 pessoas alcançadas pelo Facebook em postagens do próprio TCU, com 1.011 reações entre curtidas, comentários e compartilhamentos

55.730 pessoas alcançadas pelo Facebook em postagem realizada em parceria com o TCE-MT, com 7.300 reações entre curtidas, comentários e compartilhamentos

79.285 impressões registradas no Twitter durante o evento.

*1) As hashtags **#diálogopúblico** e **#PL7448/2017** ficaram em primeiro lugar entre os trendings topics de Brasília durante o evento.*

6.039 visualizações em 3 posts no Linkedin (um post de divulgação pré-evento e dois posts durante o evento).

02

CONCLUSÃO

2 CONCLUSÃO

No dia 25 de abril de 2018, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Temer, sancionou, com veto parcial, o Projeto de Lei 7.448/2017, dando origem, portanto, à Lei 13.655/2018. Os vetos foram submetidos à análise do Congresso Nacional, em sessão conjunta, realizada no dia 26 de junho de 2018, na qual foram mantidos em sua integralidade, por maioria dos votos.

Os dispositivos vetados, total ou parcialmente, estão registrados a seguir, destacados em negrito:

[...]

> Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.
>
> **Parágrafo único. Se o regime de transição, quando aplicável nos termos do *caput*, não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas as limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso. (VETADO)**
>
> **Art. 25. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, o ente poderá propor ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja sentença fará coisa julgada com eficácia *erga omnes*. (VETADO)**
>
> **§ 1º A ação de que trata o *caput* será processada conforme o rito aplicável à ação civil pública. (VETADO)**
>
> **§ 2º O Ministério Público será citado para a ação, podendo abster-se, contestar ou aderir ao pedido. (VETADO)**

§ 3º A declaração de validade poderá abranger a adequação e a economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste. (VETADO)

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso:

I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – poderá envolver transação quanto a sanções e créditos relativos ao passado e, ainda, o estabelecimento de regime de transição; (VETADO)

III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime. (VETADO)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais. (VETADO)

§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em

observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa. (VETADO)

§ 3º Transitada em julgado decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o § 2º deste artigo. (VETADO)

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo. (VETADO)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, salvo o art. 29, que entrará em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial. (VETADO)

Entende-se que a realização do evento "Diálogo Público – Discussão do Projeto de Lei (PL) 7.448/2017", em conjunto com as manifestações do TCU e de diversas outras organizações, foi relevante para o resultado obtido. A grande repercussão na impressa e, especialmente, nas mídias sociais demonstram que, ao promover o diálogo franco e transparente, o Tribunal ofereceu significativa contribuição para o fortalecimento da democracia brasileira.

03

MENSAGEM DE VETO

3 MENSAGEM DE VETO

3.1 MENSAGEM DE VETO

MENSAGEM 212, DE 25 DE ABRIL DE 2018.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1° do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei 7.448, de 2017 (349/15 no Senado Federal), que "Inclui no Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público".

Ouvidos, os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

Parágrafo único do art. 23 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto

"Parágrafo único. Se o regime de transição, quando aplicável nos termos do *caput* deste artigo, não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas as limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso."

Razões do veto

"O *caput* do artigo impõe a obrigatoriedade de estabelecimento de regime de transição em decisão administrativa, controladora ou judicial que preveja mudança de entendimento em norma de conteúdo indeterminado quando indispensável para o seu cumprimento, todavia, o parágrafo único traz um direito subjetivo do administrado ao regime. Assim, o dispositivo reduz a força

cogente da própria norma e deve ser vetado, de modo a garantir a segurança jurídica de tais decisões."

O Ministério da Justiça, juntamente com os Ministérios da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao dispositivo a seguir transcrito:

Art. 25 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto "Art. 25. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, o ente poderá propor ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja sentença fará coisa julgada com eficácia *erga omnes*.

§ 1º A ação de que trata o *caput* deste artigo será processada conforme o rito aplicável à ação civil pública.

§ 2º O Ministério Público será citado para a ação, podendo abster-se, contestar ou aderir ao pedido.

§ 3º A declaração de validade poderá abranger a adequação e a economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste."

Razões do veto

"A ação declaratória preconizada pelo dispositivo, cuja sentença terá eficácia para todos, inclusive podendo dispor a respeito de preço e valores, poderá acarretar em excessiva demanda judicial injustificada, tendo em vista a abrangência de cabimento para a impetração da ação por 'razões de segurança jurídica de interesse geral' o que, na prática, poderá contribuir para maior insegurança jurídica. Ademais, há omissão quanto à eficácia de decisões administrativas ou de controle anteriores à impetração da ação declaratória de validade, uma vez que a atuação judicial pode se tornar instrumento para a mera protelação ou modificação dessas deliberações, representando, também, violação ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes."

O Ministério da Fazenda, juntamente com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União, acrescentaram veto ao seguinte dispositivo:

Inciso II do § 1º do art. 26, do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto

"II - poderá envolver transação quanto a sanções e créditos relativos ao passado e, ainda, o estabelecimento de regime de transição;"

Razões do veto

"A celebração de compromisso com os interessados, instrumento de natureza administrativa previsto no *caput* do artigo, não pode, em respeito ao princípio da reserva legal, transacionar a respeito de sanções e créditos relativos ao tempo pretérito e imputados em decorrência de lei. Ademais, poderia representar estímulo indevido ao não cumprimento das respectivas sanções, visando posterior transação."

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União acrescentaram, ainda, veto aos seguintes dispositivos:

§ 2º do art. 26 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto

"§ 2º Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime."

Razão do veto

"A autorização judicial destinada à celebração de compromisso administrativo com a finalidade de excluir a responsabilidade pessoal do agente público viola o Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes, ao comprometer a apreciação das esferas administrativa e de controle."

§ 1º do art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto

"§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais."

Razão do veto

"A busca pela pacificação de entendimentos é essencial para a segurança jurídica. O dispositivo proposto admite a desconsideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica."

§ 2º do art. 29 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto

"§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo."

Razão do veto

"Configura-se de todo louvável o comando do dispositivo de tornar obrigatória a publicação das contribuições oriundas das consultas públicas que precedam a edição de atos normativos. Não obstante, a extensão dessa obrigatoriedade à publicação também das respectivas análises, e de modo concomitante à edição do respectivo ato normativo, poderia tornar extremamente morosa e ineficiente a sistemática por parte dos órgãos ou Poderes, ou mesmo retardar sua implementação, indo de encontro ao interesse público e recomendando, assim, o veto do parágrafo."

Os Ministérios da Justiça e da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se, também, pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:

§§ 2º e 3º do art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto

"§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.

§ 3º Transitada em julgado decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o § 2º deste artigo."

Razões dos vetos

"Os dispositivos criam direito subjetivo para o agente público obter apoio e defesa pela entidade, em qualquer esfera, decorrente de ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências, inclusive nas despesas com a defesa. Tal como se apresenta, fica caracterizada a não exclusividade do órgão de advocacia pública na prestação, podendo impor a cada entidade dispêndio financeiro indevido, sem delimitar hipóteses de ocorrência de tais apoios nem especificar o órgão responsável por esse amparo, o que poderia gerar significativos ônus sobretudo para os entes subnacionais."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada-apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.04.2018

3.2 LEI 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018

Inclui no Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1° O Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas."

"Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma adminis-

trativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos."

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato."

"Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO)."

"Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência

judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público."

"Art. 25. (VETADO)."

"Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no *caput* deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO)."

"Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos."

"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).”

“Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. Vigência

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

§ 2º (VETADO).”

“Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, salvo quanto ao art. 29 acrescido à Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), pelo art. 1º desta Lei, que entrará em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Brasília, 25 de abril de 2018; 197° da Independência e 130° da República.

MICHEL TEMER
Gilson Libório de Oliveira Mendes
Eduardo Refinetti Guardia
Walter Baere de Araújo Filho
Wagner de Campos Rosário
Eliseu Padilha
Grace Maria Fernandes Mendonça

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.4.2018

3.3 COMUNICAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA ACERCA DA MANUTENÇÃO DOS VETOS

Mensagem nº 66 (CN)

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Participo a Vossa Excelência que o Congresso Nacional, em sessão conjunta realizada em 26 de junho do corrente ano, manteve o Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015 (PL nº 7.448, de 2017, na Câmara dos Deputados), que "Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público".

Congresso Nacional, em 4 de julho de 2018.

Senador Eunício Oliveira
Presidente da Mesa do Congresso Nacional

Recebido na SUPAR
às 17:10 min
do dia 4/7/18
por:
Sérgio Viana Cavalcante
Assessor
Subchefia de Assuntos Parlamentares
Secretaria de Governo
Presidência da República

mlc/Veto Parcial mantido nº 15, de 2018 (Pls15-349)

3.4 DECRETO-LEI 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942 (LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO – CONSOLIDADA)

Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.
(Redação dada pela Lei 12.376, de 2010)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

§ 1º Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada. (Vide Lei 1.991, de 1953) (Vide Lei 2.145, de 1953) (Vide Lei 2.410, de 1955) (Vide Lei 2.770, de 1956) (Vide Lei 3.244, de 1957) (Vide Lei 4.966, de 1966) (Vide Decreto-Lei 333, de 1967) (Vide Lei 2.807, de 1956) (Vide Lei 4.820, de 1965)

§ 2º (Revogado pela Lei 12.036, de 2009).

§ 3º Se, antes de entrar a lei em vigor, ocorrer nova publicação de seu texto, destinada a correção, o prazo deste artigo e dos parágrafos anteriores começará a correr da nova publicação.

§ 4º As correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova.

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei 3.238, de 1957)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aquêles cujo comêço do exercício tenha têrmo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei 3.238, de 1957)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. (Incluído pela Lei 3.238, de 1957)

Art. 7º A lei do país em que domiciliada a pessoa determina as regras sobre o começo e o fim da personalidade, o nome, a capacidade e os direitos de família.

§ 1º Realizando-se o casamento no Brasil, será aplicada a lei brasileira quanto aos impedimentos dirimentes e às formalidades da celebração.

§ 2º O casamento de estrangeiros poderá celebrar-se perante autoridades diplomáticas ou consulares do país de ambos os nubentes. (Redação dada pela Lei 3.238, de 1957)

§ 3º Tendo os nubentes domicílio diverso, regerá os casos de invalidade do matrimônio a lei do primeiro domicílio conjugal.

§ 4º O regime de bens, legal ou convencional, obedece à lei do país em que tiverem os nubentes domicílio, e, se este for diverso, a do primeiro domicílio conjugal.

§ 5º O estrangeiro casado, que se naturalizar brasileiro, pode, mediante expressa anuência de seu cônjuge, requerer ao juiz, no ato de entrega do decreto de naturalização, se apostile ao mesmo a adoção do regime de comunhão parcial de bens, respeitados os direitos de terceiros e dada esta adoção ao competente registro. (Redação dada pela Lei 6.515, de 1977)

§ 6º O divórcio realizado no estrangeiro, se um ou ambos os cônjuges forem brasileiros, só será reconhecido no Brasil depois de 1 (um) ano da data da sentença, salvo se houver sido antecedida de separação judicial por igual prazo, caso em que a homologação produzirá efeito imediato, obedecidas as condições estabelecidas para a eficácia das sentenças estrangeiras no país. O Superior Tribunal de Justiça, na forma de seu regimento interno, poderá reexaminar, a requerimento do interessado, decisões já proferidas em pedidos de homologação de sentenças estrangeiras de divórcio de brasileiros, a fim de que passem a produzir todos os efeitos legais. (Redação dada pela Lei 12.036, de 2009).

§ 7º Salvo o caso de abandono, o domicílio do chefe da família estende-se ao outro cônjuge e aos filhos não emancipados, e o do tutor ou curador aos incapazes sob sua guarda.

§ 8º Quando a pessoa não tiver domicílio, considerar-se-á domiciliada no lugar de sua residência ou naquele em que se encontre.

Art. 8º Para qualificar os bens e regular as relações a eles concernentes, aplicar-se-á a lei do país em que estiverem situados.

§ 1º Aplicar-se-á a lei do país em que for domiciliado o proprietário, quanto aos bens moveis que ele trouxer ou se destinarem a transporte para outros lugares.

§ 2º O penhor regula-se pela lei do domicílio que tiver a pessoa, em cuja posse se encontre a coisa apenhada.

Art. 9º Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituirem.

§ 1º Destinando-se a obrigação a ser executada no Brasil e dependendo de forma essencial, será esta observada, admitidas as peculiaridades da lei estrangeira quanto aos requisitos extrínsecos do ato.

§ 2º A obrigação resultante do contrato reputa-se constituida no lugar em que residir o proponente.

Art. 10. A sucessão por morte ou por ausência obedece à lei do país em que domiciliado o defunto ou o desaparecido, qualquer que seja a natureza e a situação dos bens.

§ 1º A sucessão de bens de estrangeiros, situados no País, será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, ou de quem os represente, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do de cujus. (Redação dada pela Lei 9.047, de 1995)

§ 2º A lei do domicílio do herdeiro ou legatário regula a capacidade para suceder.

Art. 11. As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituirem.

§ 1º Não poderão, entretanto ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimentos antes de serem os atos constitutivos aprovados pelo Governo brasileiro, ficando sujeitas à lei brasileira.

§ 2º Os Governos estrangeiros, bem como as organizações de qualquer natureza, que eles tenham constituido, dirijam ou hajam investido de funções públicas, não poderão adquirir no Brasil bens imóveis ou susceptiveis de desapropriação.

§ 3º Os Governos estrangeiros podem adquirir a propriedade dos prédios necessários à sede dos representantes diplomáticos ou dos agentes consulares. (Vide Lei 4.331, de 1964)

Art. 12. É competente a autoridade judiciária brasileira, quando for o réu domiciliado no Brasil ou aqui tiver de ser cumprida a obrigação.

§ 1º Só à autoridade judiciária brasileira compete conhecer das ações relativas a imóveis situados no Brasil.

§ 2º A autoridade judiciária brasileira cumprirá, concedido o exequatur e segundo a forma estabelecida pele lei brasileira, as diligências deprecadas por autoridade estrangeira competente, observando a lei desta, quanto ao objeto das diligências.

Art. 13. A prova dos fatos ocorridos em país estrangeiro rege-se pela lei que nele vigorar, quanto ao ônus e aos meios de produzir-se, não admitindo os tribunais brasileiros provas que a lei brasileira desconheça.

Art. 14. Não conhecendo a lei estrangeira, poderá o juiz exigir de quem a invoca prova do texto e da vigência.

Art. 15. Será executada no Brasil a sentença proferida no estrangeiro, que reuna os seguintes requisitos:

a) haver sido proferida por juiz competente;

b) terem sido os partes citadas ou haver-se legalmente verificado à revelia;

c) ter passado em julgado e estar revestida das formalidades necessárias para a execução no lugar em que foi proferida;

d) estar traduzida por intérprete autorizado;

e) ter sido homologada pelo Supremo Tribunal Federal. (Vide art.105, I, i da Constituição Federal).

Parágrafo único. (Revogado pela Lei 12.036, de 2009).

Art. 16. Quando, nos termos dos artigos precedentes, se houver de aplicar a lei estrangeira, ter-se-á em vista a disposição desta, sem considerar-se qualquer remissão por ela feita a outra lei.

Art. 17. As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes.

Art. 18. Tratando-se de brasileiros, são competentes as autoridades consulares brasileiras para lhes celebrar o casamento e os mais atos de Registro Civil e de tabelionato, inclusive o registro de nascimento e de óbito dos filhos de

brasileiro ou brasileira nascido no país da sede do Consulado. (Redação dada pela Lei 3.238, de 1957)

§ 1º As autoridades consulares brasileiras também poderão celebrar a separação consensual e o divórcio consensual de brasileiros, não havendo filhos menores ou incapazes do casal e observados os requisitos legais quanto aos prazos, devendo constar da respectiva escritura pública as disposições relativas à descrição e à partilha dos bens comuns e à pensão alimentícia e, ainda, ao acordo quanto à retomada pelo cônjuge de seu nome de solteiro ou à manutenção do nome adotado quando se deu o casamento. (Incluído pela Lei 12.874, de 2013) Vigência

§ 2º É indispensável a assistência de advogado, devidamente constituído, que se dará mediante a subscrição de petição, juntamente com ambas as partes, ou com apenas uma delas, caso a outra constitua advogado próprio, não se fazendo necessário que a assinatura do advogado conste da escritura pública. (Incluído pela Lei 12.874, de 2013) Vigência

Art. 19. Reputam-se válidos todos os atos indicados no artigo anterior e celebrados pelos cônsules brasileiros na vigência do Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, desde que satisfaçam todos os requisitos legais. (Incluído pela Lei 3.238, de 1957)

Parágrafo único. No caso em que a celebração dêsses atos tiver sido recusada pelas autoridades consulares, com fundamento no artigo 18 do mesmo Decreto-lei, ao interessado é facultado renovar o pedido dentro em 90 (noventa) dias contados da data da publicação desta lei. (Incluído pela Lei 3.238, de 1957)

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO). (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 25. (VETADO). (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018) (Vigência)

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1942, 1210 da Independência e 540 da República.

GETULIO VARGAS
Alexandre Marcondes Filho
Oswaldo Aranha.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.9.1942, retificado em 8.10.1942 e retificado em 17.6.1943

04

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

4 NOTAS TAQUIGRÁFICAS

DEGRAVAÇÃO
Diálogo Público - Discussão do
PL 7.448/2017 - 23/04/2018

https://www.youtube.com/watch?v=1OUTMNaHr_c

INÍCIO (43:52)

CERIMONIAL – Senhoras e senhores, autoridades presentes, boa tarde. Sejam bem-vindos ao Diálogo Público – Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017. Este diálogo público está sendo transmitido por meio do canal do TCU no YouTube. Posteriormente, as palestras e a gravação serão disponibilizadas na página do Diálogo Público no portal do TCU. Solicitamos que mantenham seus aparelhos eletrônicos em modo silencioso durante todo o evento.

Adentram a este auditório para compor a mesa de abertura deste evento, o Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Raimundo Carreiro; a Excelentíssima Advogada-Geral da União, Ministra Grace Mendonça; a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, Raquel Dodge; o Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União, Wagner Rosário; o Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro José Múcio; o Excelentíssimo Senhor Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin; a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Cristina Machado; e a Excelentíssima Senhora Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Anilcéia Machado.

Registramos a presença das seguintes autoridades: o Excelentíssimo Senhor Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União Marcos Bemquerer; o Excelentíssimo Senhor Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União Weder de Oliveira; o Exceletíssimo Senhor Subrocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União Lucas Rocha Furtado; o Exceletíssimo Senhor Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União Paulo Soares Bugarin; o Excelentíssimo Senhor Procurador

do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira; o Excelentíssimo Senhor Presidente da Escola Nacional de Adminsitração Pública, Francisco Gaetani; o Senhor Diretor-Executivo da Transparência Brasil, Manoel Galdino; o Senhor Advogado, Jurista e Ex-Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná Marçal Justen Filho; o Senhor Advogado e Professor de Direito Administrativo Jacoby Fernandes; o Excelentíssimo Senhor Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União Augusto Sherman.

Para conduzir o presente evento, passamos a palavra ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União, Raimundo Carreiro.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO – Boa tarde a todos e bem-vindos ao diálogo público, cujo objetivo é discutir o Projeto de Lei 7.448/2017, que altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e inclui dispositivos sobre segurança jurídica, eficiência na criação e aplicação do Direito Público. O referido projeto encontra-se na Presidência da República para sanção ou veto e possui diversos dispositivos que impactam diretamente na atuação dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal.

Primeiramente, eu vou repassar como vai acontecer esse diálogo e, em seguida, daremos início aos nossos trabalhos, para que todos fiquem sabendo o que vai acontecer. Primeiramente, ouviremos a Drª Raquel Dodge e a Ministra Grace. Falará, em seguida, o Ministro Wagner Rosário e, em seguida, o Ministro Herman Benjamin, do STJ; depois a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Drª Cristina Machado da Costa e Silva, e, completando as manifestações da mesa, sua Excelência a Senhora Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Conselheira Anilcéia Machado.

Na sequência, passaremos aos debates propriamente ditos. Cada autoridade que, gentilmente, aceitou o convite para aqui expor, o fará alternadamente, de acordo com seu posicionamento em relação ao projeto de lei. Eu não vou citar o nome dos convidados, como me referi aos outros, porque já foram todos nominados pelo cerimonial. Solicito, então, a gentileza de todos os presentes no sentido de evitar manifestações favoráveis ou contrárias nessa ocasião, pois o que se pretende é estabelecer um confronto de opiniões sobre os diversos aspectos do projeto de lei que está sob o crivo do Presidente da República para ser sancionado. Então, primeiramente, ouviremos a manifestação da mesa e,

depois, ouviremos a manifestação do Senhor Presidente da Escola Nacional de Administração Pública, Francisco Gaetani, que disporá de até 15 minutos.

Eu estou estabelecendo um prazo, mas, se os senhores precisarem de mais tempo, os senhores fiquem à vontade para esgotar toda a sua opinião. Em seguida, será dada a palavra para o Excelentíssimo Senhor Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo. O professor Francisco Gaetani, como todo mundo sabe, ele é favorável ao projeto e o posicionamento do Dr. Júlio Marcelo também nós conhecemos que é contrário.

Em continuidade, ouviremos o advogado e jurista, ex-professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Marçal Justen Filho, conhecido de todos nós. E, para se contrapor, ouviremos nosso Consultor Jurídico, aqui do Tribunal de Contas da União, Odilon Cavallari de Oliveira. Em continuidade, será dada a palavra ao Senhor Diretor-Executivo da Transparência Brasil, que gentilmente aceitou nosso convite de pronto, tão logo eu fiz o contato com ele, Manoel Galdino. E, por fim, ouviremos sua Excelência o Procurador da República em Campinas, o Dr. em Direito Edilson Vitorelli, que também aceitou nosso convite e está aqui presente.

Finalizada a etapa desse debate dos favoráveis e contrários, que são os nossos convidados, abriremos espaço de até cinco minutos para que todos vocês, que estão aqui, nos prestigiando com a presença, possam se inscrever. Tem uma pessoa para receber a inscrição dos senhores com o nome, o cargo, e a sua opinião – se é favorável ou contrário. Depois, você virá aqui na tribuna e manifestará a sua opinião.

Então, esse é o roteiro que eu preferi dizer no início, para todo mundo saber o que vai acontecer aqui. Feito isso, as minhas palavras de abertura, que são também muito simples, é mais o histórico do projeto, é dizer que o objetivo desse evento é discutir o Projeto 7.448/2017, que, segundo consta de sua ementa, busca incluir na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público.

Essa proposta legislativa teve origem no Projeto de Lei 349/2015, de autoria do Senador Antônio Anastasia, com base em proposta que lhe foi submetida pelos advogados e professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Azevedo Marques.

Vou fazer uma pausa, porque eu citei o nome do Senador Anastasia, que subscreveu o projeto. As duas primeiras pessoas que eu consultei para nós realizarmos este debate foram a Procuradora da República e o autor do projeto,

o Senador Anastasia. O Senador Anastasia encontra-se em missão oficial do Senado, no Japão. Ele está voltando ao País, mas, talvez nesta hora, ainda não tenha adentrado no território nacional. Mas, eu o mantive rigorosamente em dia, manifestei a ele a intenção do Tribunal de fazer este diálogo público e ele me respondeu em uma mensagem, sugerindo que eu convidasse o Floriano Azevedo Marques e o Carlos Ari Sundfeld. Eu respondi a ele que foram as primeiras duas pessoas, dos convidados, a serem contatadas. Depois, ele também me sugeriu o nome do Ministro Herman Benjamin, juntamente com a Drª Raquel Dodge, e todos estão aqui. Então, o Senador Anastasia não se encontra aqui, exatamente, por este motivo de viagem oficial.

O referido projeto de lei encontra-se, atualmente, na Casa Civil, para a sanção do Presidente da República. Entre as manifestações que defenderam o veto total ou parcial ao projeto, destaco as seguintes: análise preliminar realizada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal e enviada por esta Presidência ao Ministro da Casa Civil, ao Ministro da Justiça e ao Advogado-Geral da União; nota técnica do Ministério Público Federal e seu encaminhamento à Presidência da República pela Senhora Procuradora-Geral da República, que se encontra aqui conosco; ofício enviado diretamente ao Presidente da República, pelas seguintes entidades, com pedido de veto integral: e aqui eu vou citar a Anamatra; a Ajufe; a ANPR, que é a Associação Nacional dos Procuradores da República; a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp; e o Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho; nota técnica do Colégio Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas; nota técnica da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e da Associação Nacional dos Ministros e dos Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas – Audicon; nota técnica do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas e da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON; e carta aberta da Associação Nacional de Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC e da Associação de Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – AUD-TCU.

Vamos equilibrar aqui essas manifestações. Já na defesa do mencionado projeto também foram publicadas notas e artigos com destaque, como parecer-resposta à análise preliminar realizada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal e que foi assinada pelos autores do Projeto de Lei 7.448/2017, advogados e professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Azevedo Marques Neto, juntamente com outros juristas, como os professores Adilson de Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, Roque Carrazza, Gustavo Binenbojm, Fernando Menezes de Almeida, Fernando Facury Scaff, Jacintho Arruda Câmara, Egon Bockmann Moreira, José Vicente Santos de

Mendonça, Marcos Augusto Perez, Flavia Piovesan, Paulo Modesto, André Janjácomo Rosilho e Eduardo Ferreira Jordão. Registro, ainda, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, de sábado agora, dia 21, pelos mencionados autores do projeto, Carlos Ari Sundfeld e Floriano Azevedo Marques. Por fim, na última sexta-feira, dia 20 do corrente mês, o Consultor Jurídico deste Tribunal produziu nova manifestação, sendo que, desta feita, não se tratou de uma análise preliminar, mas, sim, de um parecer, no qual, além de apresentar diversas considerações sobre o Projeto de Lei 7.448/2017, examinou, ponto a ponto, os argumentos constantes do citado parecer-resposta elaborado pelos autores do projeto, que são esses juristas que eu acabei de mencionar.

Registro que esta Presidência enviou o referido parecer, ainda na última sexta-feira, à Advocacia-Geral da União, tendo em vista que, conforme noticiado pela imprensa, o Senhor Presidente da República lhe solicitou um parecer sobre o projeto de lei para subsidiar sua decisão sobre sanção ou veto.

Senhoras e senhores, afirmam os autores desse projeto que, "ao longo dos quatro anos em que tramitou no Congresso Nacional, o Projeto 7.448/2017 recebeu amplo apoio de economistas, juristas, administradores públicos e formadores de opinião das mais diversas matizes". Essa afirmação, porém, não condiz com os registros constantes nas tramitações desse projeto de lei, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados. É só pegar a folha de tramitação e conferir o que eu estou dizendo aqui. No âmbito do Senado Federal, houve apenas uma audiência com a participação somente de um representante da AGU, outro do Ministério da Fazenda e outro da Confederação Nacional dos Municípios.

Na Câmara dos Deputados, não foi realizada sequer uma única audiência, pois o projeto de lei foi aprovado nas Comissões em caráter conclusivo, sem, portanto, a realização de qualquer audiência pública e nem a sua submissão ao Plenário daquela Casa Legislativa.

Considerando a relevância da matéria para a sociedade brasileira, houve a interposição de recurso ao Plenário, na Câmara dos Deputados, por alguns parlamentares que reivindicaram a realização de debates sobre o assunto. O Plenário, entretanto, entendeu por bem aprovar requerimento de iniciativa coletiva de retirada do recurso e remessa do projeto de lei para a Presidência da República, a fim de ser sancionado ou vetado.

Importante ressaltar que o projeto, segundo consta de sua ementa, busca promover mais segurança jurídica e mais eficiência à Administração Pública

e, para tanto, propõe diversas medidas, principalmente no campo da interpretação das normas, que, segundo seus autores, permitiriam o alcance do objetivo declarado.

Referidas proposições, se aprovadas, irão trazer profundas consequências para o controle das finanças públicas e para a verificação do respeito aos princípios constitucionais. Apesar dessas relevantes consequências, os órgãos de controle, em momento algum, foram chamados para discutir essas propostas. Não tiveram sequer uma única oportunidade de apresentar as suas percepções decorrentes de suas largas experiências no combate à corrupção e no controle da Administração Pública, no que toca ao atendimento dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e moralidade, entre tantos outros princípios constitucionais estabelecidos no art. 37 da Constituição da República.

É parte integrante do processo legislativo o debate e a audiência pública, prescritos nos respectivos regimentos internos. Não é possivel admitir a hipótese, que parece ter sido adotada por alguns, de que nada teríamos a acrescentar a essa importante discussão, porque tudo estaria muito claro e certo. Eis as razões que nos levam à realização deste evento. Ainda sobre o projeto de lei, mesmo que, a esta altura, já esteja na Presidência da República, para sanção ou veto e, segundo consta, pelos prazos, são 15 dias úteis, o que seria agora, na próxima quarta-feira. Ainda assim, entendemos importante discutir essa relevante proposta. Registro, por fim, que este Tribunal formulou convite, expresso e direto, aos dois autores do projeto de lei, os advogados e professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Azevedo Marques Neto. Ambos esclareceram que não poderiam comparecer por já terem previamente assumido compromissos na mesma data.

Eu estou justificando isso aqui para dizer a vocês que é um debate aberto e muito transparente, com a presença de todos os interessados. Inclusive, registramos isso aqui em homenagem ao Senador Anastasia, que me pediu, que sugeriu, que fosse um dos primeiros a ser convidado. Registro, também, que gentilmente aceitaram o convite o Dr. Francisco Gaetano, Presidente da Escola Nacional de Administração Pública; o Dr. Marçal Justen Filho, advogado e professor aposentado da Universidade Federal do Paraná, para fazer uma exposição de suas percepções sobre a matéria, e a quem agradecemos pela presença, destacando que esse último cancelou compromissos previamente assumidos para participar deste debate. Como também o fez a Drª Raquel Dodge, que desmantelou toda a agenda dela para aqui estar presente junto conosco nesta segunda-feira. Nós agradecemos penhoradamente o seu respeito

e a sua admiração pela instituição Tribunal de Contas da União, como à Drª Grace, como aos Ministros, porque todos têm suas agendas aqui.

Então, minhas senhoras e meus senhores, no Tribunal de Contas da União, queremos o debate direto, aberto, público e fundamentado nos termos e pretensões da verdade absoluta. Nós temos, sim, o desejo da reflexão democrática, o que só se consegue com a participação de todos, mediante debate, que é exatamente como o que está acontecendo aqui neste momento.

Então, seguindo agora o roteiro que foi estabelecido, o primeiro a ser convidado a se manifestar, aqui da mesa, é a Ministra Grace Mendonça, da Advocacia-Geral da União, a quem eu concedo a palavra.

A EXMª SRª ADVOGADA-GERAL DA UNIÃO, MINISTRA GRACE MENDONÇA – Não sem aplaudir o Presidente antes. Eu peço licença a todos os integrantes da mesa para cumprimentá-los nas pessoas do Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do nosso Tribunal de Contas da União, Ministro Raimundo Carreiro, e do Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro José Múcio Monteiro. Cumprimento a todos, nesta tarde, e inicio parabenizando o Ministro Raimundo Carreiro pela iniciativa tão salutar, pela iniciativa tão importante, no momento em que esse projeto passa pela análise do próprio Chefe do Poder Executivo. Muito importante sabermos que instituições como a Corte de Contas têm o olhar atento, também, a esse que é o ponto central da democracia, que é exatamente o diálogo. Um evento como este, na tarde de hoje, que é um diálogo público, para discutir um assunto que é de interesse de toda a sociedade brasileira, merece, realmente, todo o nosso respeito e toda a nossa consideração e apreço.

O Ministro-Presidente já destacou que esse assunto está hoje sob exame nosso, na Advocacia Geral da União. Assim, também como em outras instituições integrantes do Estado brasileiro, a exemplo do Ministério da Transparência, do próprio Ministério da Justiça, todos estamos, de fato, analisando e nos debruçando em torno dos artigos que foram inseridos nesse projeto. Daí a dificuldade nossa, muitas vezes, num momento como esse, de estar aqui e expor uma posição fechada, na medida em que ainda estamos analisando e avaliando essa proposta. Reflexões como esta, que nós teremos oportunidade na tarde de hoje, acaba mesmo enriquecendo essa nossa percepção a respeito desse projeto. Daí a importância deste tipo de debate. Então, Senhor Presidente, eu quero, simplesmente, aqui fazer nosso registro da admiração profunda pela iniciativa de Vossa Excelência, a importância deste debate para a própria consolidação da democracia brasileira, que, sabemos, será e é uma realidade

entre nós, a partir exatamente da compreensão e do olhar em torno do mesmo tema. Então, é importante compreendermos as dificuldades do gestor, assim... também como as dificuldades daquele que é responsável pela atividade de controle. Esse tipo de oportunidade, como a que teremos na tarde de hoje, com absoluta certeza, contribuirá para que tenhamos uma percepção e uma consolidação de entendimentos ainda mais segura, à luz das discussões que aqui serão apresentadas, dos debates, e até mesmo o Ministro Carreiro fez questão de destacar a importância do debate equilibrado, daqueles que têm a visão favorável e outros tantos em sentido inverso. É de fato esse tipo de construção que acaba nos enriquecendo.

Então, eu apenas parabenizo a Corte e digo da alegria nossa, da Advocacia-Geral da União, de poder participar deste momento. Estamos à disposição da Corte, o Ministro Carreiro sabe disso, e desejo a todos uma excelente tarde, de excelentes debates. Tenho certeza absoluta que, a partir de toda a discussão que será aqui travada na tarde de hoje, todos nós sairemos daqui com a percepção melhor em torno de todos os aspectos que estão relacionados a esse importante projeto, hoje sob análise do Presidente da República. Muito obrigada, Presidente, pelo convite para estar aqui nesta tarde de hoje. Excelente trabalho a todos.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO – Registro a presença do nosso colega de trabalho, o Procurador Sérgio Ricardo Caribé. E informo às pessoas que estão de pé que o cerimonial está providenciando cadeiras adicionais. Aqui, no meio do auditório, tem vagas que podem ser ocupadas pelas pessoas que estão nas laterais, de pé. Dando continuidade aos nossos debates, agora é a vez de nós ouvirmos a Drª Raquel Dodge.

A EXMª SRª PROCURADORA-GERAL, DRª RAQUEL DODGE – Senhoras e senhores, muito boa tarde. Eu também gostaria de cumprimentar a todos da mesa e todos os participantes deste evento na pessoa do Ministro-Presidente desta Corte, Ministro Raimundo Carreiro. Também o faço na pessoa do Ministro Vice-Presidente, Ministro José Múcio. Em primeiro lugar, enaltecendo essa extraordinária iniciativa de um diálogo público. Não se trata apenas de uma audiência pública, mas a proposta é mais profunda. A proposta é no sentido de que se conheçam os argumentos favoráveis e contrários a esse projeto de lei. O Ministro Raimundo Carreiro, com a legitimidade de quem ocupa este cargo tão importante e está à frente de uma instituição de excelência no Brasil, conseguiu reunir, em pouquíssimo tempo, nesta tarde, este grupo seletíssimo de pessoas interessadas no bem do Brasil.

Tenho certeza de que todos que apresentarão aqui os seus argumentos estão preocupados na construção de uma sociedade mais igualitária, mas, sobretudo, uma sociedade mais honesta e sem corrupção. Uma sociedade que valorize o patrimônio público, valorize os métodos para manter a probidade no trato da coisa pública. E sei que todos nós nos expressaremos aqui com o vigor das nossas convicções, querendo o bem do Brasil. Mas, eu gostaria muito de realçar que o trabalho de nos reunir aqui, feito pelo Ministro Raimundo Carreiro, ele tem, sobretudo, esse compromisso de nos irmanarmos em torno de um país melhor. Um país em que o legado que deixaremos para as futuras gerações seja melhor do que o que nós recebemos.

E nós sabemos que o Brasil tem tido muita dificuldade em gerir bem a coisa pública. Dificuldade, porque o método de trabalho do gestor nem sempre é o mais eficiente. Dificuldade, porque metas e indicadores de dados da realidade nem sempre estão presentes na mesa do gestor. Mas também dificuldade, porque nos anos recentes percebemos, nos foi revelado, que a corrupção espraiou-se em todas as áreas da gestão pública e que avolumou-se numa dimensão tão grande que a sensação que a população passou a ter era de que era um fenômeno incontrolável. E, para fazer face a tudo isso, ao longo dos anos, o Congresso Nacional deu respostas muito importantes para aqueles que atuam em instituições de controle, como são o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Controladoria-Geral da União, o Poder Judiciário e tantas outras instituições que investigam e são responsáveis pela promoção judicial da responsabilização daqueles que agem com improbidade. O Congresso Nacional nos deu, por exemplo, a Lei da Ficha Limpa, nos deu a Lei de Improbidade, nos deu as leis que tratam da transparência no trato da coisa pública.

E por que nos reunimos aqui hoje? E por que o Ministro Raimundo Carreiro conseguiu reunir aqui membros do Ministério Público, inclusive do CNMP, membros do Poder Judiciário, membros do Legislativo, membros do Poder Executivo, advogados, estudiosos do direito, jornalistas, membros da sociedade civil? Porque há o risco do retrocesso. E a expectativa que temos no Brasil é a de que avancemos sempre contra a corrupção por um país mais honesto. Este projeto de lei, ele nos traz a sensação de que, pelo modo como ele foi aprovado, pelo modo como a discussão se houve, sem a participação informada, como ainda há pouco ressaltava o Ministro Carreiro, escapou-se desta oportunidade de diálogo, de aproveitamento de argumentos que pudessem aperfeiçoar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. O que fica é a sensação de que, à guiza de tornar mais segura a atuação do gestor público, há a possibilidade de que nós tornemos mais insegura a gestão do patrimônio público. E o risco da corrupção florescer ainda mais, o risco da ineficiência administrativa

continuar sendo uma das marcas nacionais é o que nos reúne também aqui nesta sala hoje.

Nos últimos 30 anos, nós, do Ministério Público Brasileiro, temos procurado exercer de forma plena todos os encargos que nos foram reservados pela Constituição de 1988. Seja na defesa de direitos humanos, na proteção do meio ambiente e, claro, no enfrentamento da corrupção. Em respeito ao que nos impôs a Carta de 1988 é que nós não podemos nos calar nesse momento e nem nos omitir quando surgem movimentos que parecem vir para embaraçar ou impedir qualquer das frentes de atuação dos organismos de controle no Brasil, sejam eles do Ministério Público ou de instituições como o Tribunal de Contas da União. Projetos de lei que parecem incidir sobre aquilo que é sagrado em qualquer democracia, que é a formação da livre convicção do juiz ao examinar uma causa e, sobretudo, uma causa em defesa não de interesses meramente privados, mas de interesses públicos, em defesa do patrimônio público. É por isso que nós, do Ministério Público, temos que reagir de forma firme e enérgica, ainda que muito, e sempre muito respeitosa, considerando a autonomia e a independência de cada ente do Estado.

Nos últimos anos, o cidadão brasileiro passou a conhecer e a confiar nos seus órgãos de fiscalização e controle, e, aqui, incluo o Tribunal de Contas, o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União, o Poder Judiciário e tantos outros que contribuem para que possamos ter um País onde ninguém esteja acima da lei e onde ninguém esteja abaixo da lei. No entanto, o risco de retrocesso acende alertas, como esse de agora, e um desses alertas é em relação à integral sanção desse Projeto de Lei 7.448/2017.

O momento, portanto, é de destacar que essa proposta legislativa irá dificultar ou até impedir que fiscalizemos o cumprimento dos princípios constitucionais como impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade na aplicação do Direito Público. Não, é do dinheiro público, não é pouca coisa. Um país que cultiva todos esses valores é um país que valoriza a formação do bem comum, do patrimônio comum. E o caminho que nós vimos empreendendo com muito otimismo, ao longo dos últimos 30 anos, é um caminho que valoriza diretamente o oposto do que esse projeto de lei vem a introduzir na legislação brasileira. O que nós vínhamos valorizando é a atuação proba e honesta do gestor público, com transparência, sem casuísmos, sem estratagemas que permitam o mau trato da coisa pública. Vínhamos trilhando, e muito à conta de instituições como o Tribunal de Contas da União, que conta com um corpo técnico de altíssima qualidade, dedicado a examinar como o dinheiro público está sendo gasto. E vínhamos trilhando o caminho importante da boa

gestão, da gestão com qualidade, da gestão proba. Este diálogo, portanto, ele tem, Senhor Ministro Carreiro, este valor de acender esses aspectos todos que influenciam a opinião de cada um dos cidadãos, a opinião informada que é capaz de resistir à expectativa de retrocesso. É preciso dizer que a alegação de que a proposta estabiliza e garante segurança jurídica a esse sistema é um argumento que precisa ser avaliado aqui nesta tarde, por todos nós.

É preciso avaliar em que medida este projeto está concorrendo para tornar o gestor público mais leniente, mais irrefletido, mais flexível no trato da coisa pública ou, ele vem exatamente no sentido oposto que vínhamos trilhando, sobretudo nos anos mais recentes, de ter um país livre de corrupção. Há 10 dias, imbuída dessas reflexões, encaminhei, como já disse o Ministro Raimundo Carreiro, à Presidência da República um ofício solicitando o veto integral deste projeto de lei. Esse documento, ele encaminhou uma nota técnica que foi elaborada no Ministério Público, por todas as Câmaras de Coordenação e Revisão e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, em que é analisado cada um dos artigos desse projeto de lei e, em relação a cada um dos artigos, realçou-se o que há de impróprio, o que há de orientação normativa que vem em decesso em relação àquilo que avançamos nos anos recentes. Destaquei nesse ofício que a proposta legislativa que acrescenta dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Público, mais conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil, entre outras questões, afeta diretamente a Lei de Improbidade Administrativa. Esta lei não é uma opção do legislador, esta lei é uma exigência da Constituição. Não é qualquer lei que cumpre os objetivos constitucionais em defesa da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa em favor de um País mais honesto. A lei precisa ser adequada à defesa integral de todos esses valores, não apenas de um deles, mas de todos eles e do conjunto deles.

Sobre a nova lei, caso seja sancionada, dificilmente haverá prevenção, repressão ou ressarcimento de danos ao erário público por atos de improbidade administrativa. Ao contrário do que apregoa a justificativa do projeto, ao criar novos parâmetros de interpretação, a lei, no entendimento do Ministério Público, leva à insegurança jurídica. E eu explico o porquê. Trata-se de uma lei mais benéfica para o infrator. Efeitos retroativos, por isso, poderão ser invocados pelos interessados, inclusive os já processados e até os já punidos judicialmente. E, nesse contexto, observamos que a insegurança jurídica poderá favorecer a impunidade de agentes públicos que já praticaram atos de improbidade. É um dever do Ministério Público.

Na nota técnica que enviamos à Presidência da República, o Ministério Público ressalta que esse projeto de lei tem o condão de desfazer, e prestem atenção na gravidade disso, desfazer o atual sistema de controle, de responsabilização e de ressarcimento por atos lesivos ao erário e ao interesse público vigente no país. Em outras palavras, a lei pode promover impunidade ao negar a efetiva aplicação da Lei de Improbidade Administrativa que entrou no nosso ordenamento em 92 e é um marco muito importante no combate à improbidade no país.

Entre os pontos questionados pelo Ministério Público estão a exigência de se considerar as consequências práticas do ato impugnado. Pede-se que o controlador examine as consequências práticas do ato impugnado. É o que fazem os artigos 20 e 21 da proposta ao prever que não será possível decisão com base em valores jurídicos abstratos. Negar a possibilidade de decisões baseadas em princípios é negar a densidade normativa da fonte de Direito em detrimento de normas que, apartadas dos princípios, podem contrariar a verdadeira intenção de justiça do legislador. Ao exigir de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, que apontem em suas manifestações as consequências jurídicas das decisões, a proposta assume o risco de converter esses órgãos de controle e também os judiciais em órgãos de consultoria jurídica da própria Administração Pública. Coisa que não somos, e não podemos ser. Por fim, reiteramos na nota técnica a necessidade de o assunto ser discutido, de forma ampla e transparente, pelos envolvidos nessa temática. O Ministério Público quer ser ouvido, bem como entende ser imprescindível a participação do Tribunal de Contas da União, de todos os Tribunais de Contas, do Ministério da Transparência, da Controladoria-Geral da União, do CADE, do Poder Judiciário, das associações e representações de classes, além da sociedade civil.

O que ocorre, nesse momento, aqui nesta tarde, por iniciativa do Tribunal de Contas da União, é um bom exemplo de como podemos contribuir para este debate. Sem diálogo, a matéria que é objeto do projeto de lei, poderá descumprir, justamente, um de seus objetivos primordiais, a transparência da Administração Pública. Então, nos reunimos aqui para, não só fazer este alerta, solicitando à Presidência da República o zelo em examinar todas essas questões, mas também para as consequências imediatas, de médio e longo prazo desse projeto de lei que, ao invés de abordar a Lei de Improbidade Administrativa, pretendendo alterá-la e aperfeiçoá-la, acabou utilizando um outro recurso legislativo que era interferir no modo como as leis são interpretadas.

E devo alertar, também, que estamos examinando nesta tarde os efeitos desta Lei de Introdução sobre a Lei de Improbidade Administrativa. Mas esta

norma pode ter impactos sobre a interpretação de muitas outras normas dedicadas ao controle do gestor público, ao controle do patrimônio público e das consequências do mau uso, ou do uso ineficiente do dinheiro público. Acho que devemos encarar o atual estágio da sociedade brasileira com muito otimismo, porque avançamos muito nos últimos 30 anos com leis como a da Ficha Limpa, Lei da Improbidade Administrativa e as leis de transparência. E também temos hoje uma sociedade muito amadurecida e que acompanha e quer estar sempre muito bem informada sobre o que tem sido feito para assegurar um bom destino ao País. Isso deve ser encarado, realmente, com otimismo e enaltecendo o grau de maturidade do povo brasileiro. E é por isso que é preciso manter este diálogo e estar atento para os riscos de retrocesso.

O que estamos aqui fazendo nessa tarde é um alerta público para o risco de retrocesso no enfretamento da corrupção e no trato da coisa pública e no enaltecimento do bom gestor. Irmano-me, portanto, ao Tribunal de Contas da União e a todas as instituições que estão aqui, reafirmando, reiterando que a posição do Ministério Público Brasileiro em relação a esse projeto é de que haja o veto integral. Obrigada a todos, obrigada pela oportunidade e queria dizer que a nossa expectativa é de que esse diálogo seja realmente frutífero, mas que, sobretudo, ele seja ouvido pela população brasileira, que, no alto de sua cidadania, precisa estar atenta ao que está acontecendo no país. Agradeço muito a todos.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO – Registro a presença da Excelentíssima Senhora Subprocuradora-Geral da República, Mônica Nicida Garcia. Seja bem-vinda aqui ao nosso encontro. Dando sequência à oitiva do pessoal da mesa, dos integrantes da mesa, é a vez do Ministro da Controladoria-Geral da União, Wagner Rosário.

O EXMº SR. MINISTRO WAGNER ROSÁRIO - Cumprimento, inicialmente, o Ministro Raimundo Carreiro, Presidente do TCU; o Ministro José Múcio, Vice-Presidente. Cumprimentando os dois, eu cumprimento todos os integrantes da mesa, demais autoridades presentes, Ministros do TCU, Procuradores, servidores do Tribunal. Bem, primeiro eu gostaria de agradecer o convite. É um prazer estar aqui debatendo um tema tão importante, que atinge nossas áreas, e é importante trazer a nossa participação. Eu queria trazer aqui para a nossa reflexão alguns temas. Primeiro dizer que a observação atenta à situação do nosso país nos alerta para a existência de um clima de polaridade e desconfiança social. Essa desconfiança social é consequência direta da corrupção, ou melhor, de países que possuem altos índices de percepção da corrupção.

Ao mesmo tempo que temos a dura tarefa de combater a corrupção, temos que, ao mesmo tempo, criar normas claras na Administração Pública, apostar na eficiência, apostar na inovação, apostar na segurança jurídica, para que tenhamos uma administração pública que traga os resultados esperados. Então, nos deparamos agora com um PL que, para alguns, visa subtrair poderes dos órgãos de controle, enfraquecendo a luta contra a corrupção. Já para outros, muitos gestores públicos se posicionam favoravelmente ao projeto, visa trazer maior segurança na difícil missão de gerir os recursos públicos. Lá no nosso Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, nós temos um lema. O nosso lema que nos guia é que nós não podemos tratar o gestor como corrupto nem o corrupto como gestor. São os dois erros que nenhum auditor lá, nós recomendamos que ele não o faça, porque um erro dessa natureza conduz a um descrédito da instituição. Imagino que essa é a grande discussão aqui hoje. Como ter uma norma que ao mesmo tempo permita o combate implacável à corrupção e que dê garantia aos gestores corretos. Porque, para mim, não existe gestor corrupto, ou é corrupto ou é gestor. Então, aqueles gestores que realmente prezam pela coisa pública, que eles realmente possam trabalhar com segurança. Esse é o grande objetivo.

Verifiquei, hoje aqui, a presença de grandes experts no assunto e tenho a certeza de que essa discussão não teria local melhor para ocorrer, dentro do Tribunal de Contas da União, com pessoas que se caracterizam pela imparcialidade e que trarão aqui as suas visões claras e objetivas sobre o assunto. Como a Ministra Grace já se manifestou antes, nós não vamos nos manifestar a favor ou contra o PL, vamos somente esperar que as informações que saiam daqui também nos subsidiem. Nossa manifestação do Poder Executivo será feita por meio do Presidente da República. Eu parabenizo o Tribunal de Contas da União pela excelência desse diálogo público. É muito importante trazer essa discussão para que a gente tenha elementos de discussão. Desejo a todos que, nessa tarde de hoje, andem com uma discussão proveitosa e que cheguemos aqui a resultados importantes para o nosso país. Muito obrigado.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO – Registro a presença, aqui entre nós, da Vice-Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Drª Noêmia Garcia, seja bem-vinda. E agora é a vez de nós ouvirmos o Senhor Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin.

O EXMº SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN – Boa tarde a todos. Queria agradecer o convite para estar hoje aqui, no Tribunal de Contas da União, e parabenizar o Tribunal, na pessoa do seu Presidente e do Vice-Presidente, José

Múcio, pela iniciativa, como todos já fizeram, e pedir permissão para ganhar tempo, de saudar todos, ou todas e todos, na pessoa desses dois magistrados de Contas. Eu confesso que não havia estudado esse texto e fui obrigado, no fim de semana, em decorrência do convite, em plena sexta-feira, do Presidente, falando em nome da Corte, ou seja, era um convite coletivo. E lá se foi o meu fim de semana. Eu pretendo escrever alguma coisa a esse respeito e, evidentemente, o que eu vou falar aqui é muito mais uma impressão imediata, impensada, até porque, em dois ou três dias, é muito difícil se tirar juízos peremptórios acerca de um texto como esse, extremamente complexo.

Mas eu confesso um certo desconforto de falar sobre um projeto de lei, aliás, sobre um texto normativo já aprovado, após a aprovação. Eu, acho que muitos aqui sabem, eu passei a minha vida profissional inteira trabalhando no Senado e na Câmara. Aliás, dois que estão aqui, hoje Presidente e Vice-Presidente, tivemos muitas oportunidades de trabalhar sobre projetos legislativos. E aí a crítica é muito mais produtiva, porque não é crítica, são propostas de modificações, são sugestões, ou, então, indagações: já pensou na repercussão disso em tal área, nesta ou naquela? Aqui não. Tudo o que eu disser será visto como uma crítica, e uma crítica que pede, diga eu, ou não, um veto para aquilo que estou criticando. E eu afirmo isso, porque este é um texto que tem, no plano parlamentar, na sua origem, um dos parlamentares mais respeitados deste país, que é o Senador Antônio Anastasia. Foi ele próprio Ministro da Justiça, foi ele próprio professor de muitos, que eu conheço e respeito. E respeito os alunos, vejam só, não só o professor, mas respeito os alunos. A mesma coisa com os professores amigos que trabalharam neste projeto. Vejo aqui, por exemplo, o professor Marçal Justen, que eu já disse, votando no Superior Tribunal de Justiça, que os seus livros, sobretudo o seu Manual de Direito Administrativo, é quase, não vou usar a expressão bíblia, para não trazer para o plano religioso, mas não deixa de ser um monumento que todos nós juízes seguimos. O meu amigo Francisco Gaetani, que eu não sabia que estava envolvido... Eu até não estou muito acostumado a chamá-lo Francisco Gaetani, como todos sabem, ele é conhecido como Chico Gaetani, que é uma das referências da administração pública federal brasileira, e vi o seu artigo neste fim de semana acerca deste projeto. Daí o desconforto, profundo, de falar nessas circunstâncias, com essas amarras, com essas dificuldades, acerca de um texto que já está pronto, terminado, e na mesa do Presidente da República, para sanção ou veto. Ou, quem sabe, para vetos cirúrgicos parciais.

A Lei de Introdução, todos nós sabemos, é um conjunto de normas que nós chamamos de "sobredireito", ou seja, é a essência da essência do Direito Privado e Público que deve lá constar. Fala-se em "*lex legum*", ou seja, a lei das

leis. Isso já indicaria que, nessa Lei de Introdução, só os aspectos mais gerais deveriam constar. E, se examinarmos o texto atual, porque ainda é atual, do Decreto-Lei de 42, vamos verificar que o texto é de uma singeleza absoluta e, ao mesmo tempo, de uma enorme profundidade. Ninguém aqui se atreverá a dizer que, nesse texto da Lei de Introdução hoje, já não mais ao Código Civil, mas às normas do Direito Brasileiro, haverá um dispositivo, um parágrafo, um inciso que não passe por esse teste de ser normas gerais de "sobredireito".

E aí a primeira pergunta é esta: como é que nós vamos incluir na Lei de Introdução, que tem essas características veneráveis, um dispositivo, por exemplo, que diz "o agente público que tiver que se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral, terá direito ao apoio, inclusive nas despesas com a defesa"? Esse é um dispositivo importante, sem a menor dúvida, sobretudo para quem está sendo processado. Mas, não é um dispositivo, esse é um deles, não é um dispositivo que está à altura desta Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

O segundo aspecto, ainda nesta introdução, é que a Lei de Introdução, como ela existe hoje, ela... é um texto normativo, e aí os autores têm razão, que se aplica fundamentalmente, antigamente ao Direito Civil, agora há o Direito Privado, mas não apenas ao Direito Privado. Por exemplo, nós temos regras sobre a interpretação na aplicação da lei: o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. Vejam isso, não é uma norma apenas para o Direito Privado, isso é uma norma para todas as normas que integrem o ordenamento jurídico brasileiro.

E o meu terceiro ponto, e eu paro aqui, nessa introdução. É possível, em 2018, abril de 2018, nós atualizarmos a Lei de Introdução, para incluir normas de sobredireito, sobre o Direito Público ou acerca do Direito Público, e não dizer uma palavra sobre probidade administrativa? É possível isso? Falar da conta do advogado, quem vai pagar, mas não mencionar em lugar algum que, entre os princípios da Administração Pública, estaria a probidade administrativa? Essa novidade que está no art. 39 da Constituição Federal. Porque não se fez isso? Paro em termos de aspectos gerais.

Mais uma última observação, que não é bem geral, mas tem a ver com o *modus* de tramitação e aprovação desta lei. O art. 10, não o art. 10 da Lei, mas o primeiro artigo incluído na atual Lei de Introdução, afirma o seguinte: "nas esferas administrativa, controladora e judicial". Portanto, é uma lei que se dirige aos juízes. E eu posso lhes afirmar que nenhum juiz brasileiro, que

eu saiba – porque eu perguntei à Associação de Magistrados Brasileiros, à Associação de Juízes Federais, tudo no fim de semana, para poder trazer essa informação aqui aos participantes – nenhum juiz brasileiro participou, seja da elaboração, e até aí não há pro –, mas, pelo menos, para saber como é que estas questões estão sendo tratadas na jurisdição de uma maneira geral. Não houve juiz de 1º grau, não houve juiz de 2º grau, do STJ ou do Supremo Tribunal Federal. Portanto, aqui está um texto que terá um impacto judicial enorme. Eu não estou fazendo juízo de valor, se positivo ou negativo, neste momento, quando digo isso. Sem dúvida é um impacto enorme e nenhum juiz foi ouvido.

Bem, agora vou me concentrar em dois ou três pontos apenas, Presidente, para não ultrapassar o tempo que Vossa Excelência me deu. O objetivo da Lei é nobre e, a rigor, o objetivo está no último dispositivo, quando afirma: "Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade a que se destinam, até ulterior revisão". Este é um dispositivo que deveria ser o primeiro, mas não importa, está como último. Ainda assim, tem conteúdo nobre, que merece constar na Lei de Introdução às Normas do Direito Público Brasileiro. Porque ninguém quer insegurança jurídica, ninguém prega. Nós queremos segurança jurídica, mas queremos, também, que os que praticam atentados contra a segurança jurídica não se sintam seguros. Esta espada de Dâmocles sobre a cabeça dos corruptos e de todos os que praticam ilicitudes é legítima. É a própria natureza do ordenamento jurídico, penal, administrativo, civil. E aí, o que se tem que procurar é o equilíbrio, para, exatamente, não transformar, como disse o Excelentíssimo Senhor Ministro, os corruptos em gestores e os gestores em corruptos.

O primeiro dispositivo que eu queria mencionar é aquele que, sinceramente, e eu entendo a legitimidade do debate, mas é um dispositivo que desmerece o caráter de lei de "sobredireito" da Lei de Introdução, é o art. 28. Diz: "O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". Bem, isso aqui deveria estar na Lei de Improbidade, deveria estar no Estatuto do Servidor. Não há necessidade de se repetir o princípio aqui, mas a gravidade vem da utilização de uma expressão que não é própria do Direito, de qualquer disciplina jurídica hoje do Brasil atual. O Código Civil, e os civilistas sabem, civilista para mudar são necessárias revoluções. Não há mais ninguém entre os civilistas que defenda a ideia de gradação de culpa. Ah, eu avancei o semáforo. Foi... eu espirrei. Culpa levíssima, culpa própria, culpa grave, culpa gravíssima. Bem, para um dispositivo, para

um texto normativo que quer reduzir a insegurança jurídica, você está criando insegurança jurídica. Mas, mais ainda, quando você traz uma expressão que não é culpa. É erro grosseiro.

E a pergunta que fica é: e a culpa? O ordenamento jurídico ainda admite a culpa? A Lei de Improbidade, nos arts. 9o e 10, fala expressamente em culpa. Será culpa nos casos da Advocacia-Geral da União, e eu não vou citar casos específicos aqui, da sua Controladoria, em que o processo é por culpa, ainda vale o que está dito lá, na legislação? Ou não vale mais? É agora erro grosseiro. E, num texto que proíbe, na abertura diz – acho que a Drª Raquel Dodge fez referência que está proibido –, eu não encontro aqui, que está proibida a utilização de valores. É o próprio art. 20: "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão...". E, depois, há um outro dispositivo que reforça essa ideia de que o juiz não pode – e eu falo como juiz, mas se aplica também aos administradores e Tribunais de Contas – não pode mais fazer uso de conceitos jurídicos indeterminados, sem que tenha que explicar, exatamente, o que é interesse público, por exemplo.

Então, o que vem a ser erro grosseiro? Porque não colocar a mesma terminologia que existe no Código Civil, que existe no Código Penal? Veja, nós estamos criando categorias que são mais rigorosas do que na legislação penal. Então, vai ser possível, em tese, quando resolvermos este imbróglio todo na jurisprudência, daqui a 30 anos, vai ser possível se punir "por culpa" alguém no crime, mas não com base na legislação de improbidade administrativa, se não se provar o erro grosseiro. Mas o dispositivo vai além, e o além o desqualifica mais ainda para constar de uma lei da introdução às normas do Direito brasileiro. "§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência – atenção – jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificados em orientação geral ou ainda em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgão de controle ou judiciário.". Bem, o professor Marçal Justen sabe disso e o Chico Gaetani também. Reunamos cinco professores de Direito e teremos dez teses diferentes para questões complexas. Porque haverá tese, a subtese, haverá o "se", o "porém". Então, nós estamos, este é o dispositivo mais poderoso deste texto, porque coloca a doutrina brasileira na posição de se sobrepor à lei, mas de se sobrepor ao juiz. Porque aqui, atenção, e eu gostaria de ser convencido do contrário, não pensem que aqui o intuito é defender uma posição. Não! Eu quero dormir tranquilo, eu gostaria de sair daqui hoje convencido que não é assim.

Não se considera "erro grosseiro" a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificada em orientação geral ou ainda em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais. No meu estado da Paraíba, eu vou dar um exemplo com a Paraíba, se contrata parecer jurídico por três salários mínimos, é caro. E nós sabemos que, no Brasil, parecer jurídico aceita tudo. E aberrações. A mesma brincadeira que eu não vou fazer aqui com um falecido professor lá da Universidade de São Paulo, até porque ele é da área de Direito Administrativo e eu preservo sua memória, mas se muda de opinião. Se escreve em parecer o contrário do que se disse no livro. Não é no intuito de ser engraçado, todos nós sabemos disso. Professor Marçal Justen confirma. Existem pareceres de altos magistrados, aposentados, para dizer que o que ele ou ela, como relator de um determinado caso, não foi aquilo que quis dizer. Há de tudo. Então, agora bastará um parecer jurídico falando uma aberração, mesmo que haja uma enxurrada de jurisprudência, para, a partir daí, o servidor público estar blindado. E isso, sinceramente, é algo que destrói tudo o que nós construímos a partir de 1988. Eu diria, a partir da década de 30, em termos de evolução do Direito Público brasileiro.

E, já me encaminhando para o final, o § 2o desse artigo: "O agente público que tiver que se defender, em qualquer esfera – atenção, é no penal, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências – todos, inclusive, os que estão presos, dizem que praticaram os atos no exercício regular da sua atividade. Significa que nós vamos abrir um incidente processual, parar o processo para discutir se a pessoa vai ter direito ou não. O réu vai ter direito ou não ao advogado pago pelo órgão público? Isso vai até o Supremo Tribunal Federal e o processo parado lá. Continuando, "O agente público que tiver que se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral, terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa".

Eu vou dar um exemplo aqui, sem citar o caso concreto, e eu sei que aqui os dois Ministros não se manifestam, mas que é caso julgado. Um determinado servidor pratica certos atos, segundo ele, no exercício de suas atribuições, para denunciar casos de corrupção. Eu não vou dar os detalhes do caso, porque aí se identifica. Pois bem, neste caso, nós teremos o seu órgão investigando e processando e, ao mesmo tempo, tendo que contratar o advogado para defendê-lo, inclusive, penalmente. A mesma coisa vale para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados. Porque, evidentemente, aqui, no instante em que se abrir um processo qualquer, o texto é claro: em qualquer esfera. Vale nos Tribunais de Contas, vale na Advocacia-Geral da União. Eu poderia citar

casos dos advogados da União que são processados pela própria Advocacia-Geral da União e demitidos, exonerados. Casos gravíssimos. E não se pode, de antemão, dizer que a pessoa agiu fora da sua competência, porque isso será judicializado, imediatamente. Alguém duvida que esta questão será judicializada em todos os processos?

E aí o § 3o, tudo isso na Lei de Introdução, "Transitada em julgado a decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro – e é transitada em julgado –, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o § 2o deste artigo.". Alguém acredita que isso será ressarcido? Primeiro, não encontrará o patrimônio; segundo, vai se abrir um outro processo para debater o quanto. Quanto vale a hora? Não, mas contratou um advogado muito caro. Eu não pedi, eu não queria isso. E quem vai contratar o advogado? Mas, o mais grave desse dispositivo é que foi colocado aqui para acabar com uma orientação jurisprudencial pacificada do Superior Tribunal de Justiça. Porque o Superior Tribunal de Justiça tem uma dezena de precedentes dizendo que é improbidade administrativa o prefeito contratar para si próprio. E, normalmente por coincidência, ocorre muito, é o advogado eleitoral – mas isso é uma outra conversa – para defendê-lo nas ações de improbidade administrativa. E em hipóteses em que há Procuradoria municipal? Ou, mesmo que não haja, esse advogado é contratado a peso de ouro? Mas para defender os interesses dos pobres, dos vulneráveis? Esses ficam à mingua? Como que nós vamos resolver tudo isso? Mas o certo é que este dispositivo sofre de um vício genético, não deveria estar aqui. Isso pode ir para a Lei de Improbidade Administrativa, como se quisessem acabar com a culpa na Lei de Improbidade Administrativa ou até com o dolo, não sei onde fica, mas se quiserem acabar com tudo, com a própria lei. Vamos fazer o debate da Lei de Improbidade Administrativa, e não numa lei como essa, de "sobredireito". Deve ser uma lei pura, uma lei consensual, dever ser uma lei que una os brasileiros. Deve ser uma lei que reflita os valores maiores da nossa Constituição de 1988.

Meu último dos últimos pontos, porque eu disse que iria terminar aqui, é que, no Direito Administrativo, a expressão mágica é "interesse público". Se encontrarem uma administrativista que estiver tendo convulsão, prestes a morrer, se quiserem salvá-la, falem: interesse público! Porque acorda. Porque isto é algo que se aprende desde o início. Eu gostei do Direito Administrativo. Não é porque o Direito Administrativo que deram lá na minha Faculdade do Rio de Janeiro tivesse os melhores professores, mas foi por conta dessa palavra mágica: interesse público. Esta lei não menciona interesse público nenhuma vez. Ao contrário, inventa uma outra categoria. E esta é uma lei que se propõe

a ser contra os conceitos jurídicos indeterminados e as cláusulas gerais. Pois bem, o que se menciona aqui é interesse geral. Várias vezes. Ma, no parágrafo único do art. 21, já não é interesse geral, mas interesses gerais. Então, imaginem para um coitado de um juiz-substituto, que vai aplicar, dizer, mas eu aprendi na faculdade que é interesse público, tem lá um capítulo inteiro. Não é mais, agora são os interesses gerais. Ou é o interesse geral ou são os interesses gerais. Então vejam, eu acho que aqui, apesar desses defeitos todos, o objetivo da lei é nobre. Repito, finalizo: a segurança jurídica. Mas nós não podemos, a pretexto de atribuir segurança jurídica, enfraquecer e criar insegurança jurídica para, não é só para a Lei de Improbidade Administrativa, mas para todas as normas que protegem a probidade administrativa. Peço desculpas por não poder me aprofundar e pelas brincadeiras que eventualmente fiz numa tarde de segunda-feira. Muito obrigado.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO - Registro a presença, aqui entre nós, do conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público, Demerval Farias, e, também, do Excelentíssimo Senhor Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, José Robalinho, todos bem-vindos entre nós. Seguindo aqui o roteiro que foi estabelecido do uso da palavra pelos integrantes da mesa: Ministro José Múcio. Só sua presença já diz tudo o que ele gostaria de dizer. Mas, nós agora vamos ouvir a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, a Drª Cristina Machado da Costa e Silva.

A EXMª SRª PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU, CRISTINA MACHADO - Também em razão do adiantado da hora, gostaria de saudar a mesa e todos os presentes neste diálogo público, na pessoa da Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge; Excelentíssima Senhora Ministra da Advocacia-Geral da República, Drª Grace Mendonça; e Excelentíssima Senhora Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Anilcéia Machado. As mulheres, né? Ministro Herman Benjamin, se o senhor tivesse tido uma semana ao invés de um final de semana, imagina como teria sido. Com o que o senhor nos brindaria... Em nome do Ministério Público de Contas que atua junto a esta Corte, gostaria de enaltecer a iniciativa do presente diálogo público para tratar do PL 7.448/2017, que cuida da inclusão, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito brasileiro, o qual se encontra na avançada fase de deliberação executiva na Presidência da República.

Particularmente, guardo a expectativa de que o presente fórum propicie uma produtiva e construtiva discussão sobre a matéria de que trata o relevante

projeto de lei, que, inserido no âmbito da Lei de Introdução, a lei das leis, encerra o potencial de repercutir marcantemente na órbita dos órgãos e agentes controladores e daqueles sujeitos ao controle. Independentemente do mérito em si do projeto de lei, se haverá veto parcial ou integral, trata-se de uma oportunidade ímpar de se discutir e evoluir a relação controlador/controlado no âmbito da gestão pública. Não percamos de vista que o controle é função essencial da gestão, ao lado do planejamento, organização e direção. O que importa reconhecer é que deve ser harmonizado com as demais funções. Seja na perspectiva da ciência administrativa, seja na perspectiva do Direito Administrativo e Financeiro, o controle jamais será um fim em si mesmo. Por outro lado, um controle leniente, ou desprovido de instrumentos eficazes para a correção dos desvios, conduz à ruína das próprias organizações, o que ganha contornos ainda mais graves em se tratando da gestão de recursos públicos que se destinam à sociedade. O que se espera, portanto, é que os debates de hoje sejam capazes de oferecer um panorama com alternativas jurídicas de aplicação e de interpretação do Direito que permitam a coexistência entre a busca pela efetividade do controle e a também necessária deferência aos atos de boa-fé praticados pelos administradores públicos. É bem verdade que, se o controle necessita de instrumentos jurídicos para contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão, creio que não haja dúvidas de que os jurisdicionados, igualmente, necessitam de meios mais participativos e dialógicos para a construção das melhores decisões pelos órgãos controladores, notadamente no controle administrativo de viés financeiro.

Nesse contexto, não sou crítica *prima facie* da alternativa de se inserir, no âmbito da Lei de Introdução, dispositivos para nortear a aplicação e interpretação do direito controlador. Assim como creio, seria muito bem-vindo no futuro um código processual e de responsabilização, próprio para a atividade do controle. A iniciativa dos tratadistas e das entidades, ao se posicionarem sobre o projeto de lei, merece todo o nosso aplauso, independentemente do mérito da deliberação executiva do Excelentíssimo Senhor Presidente da República. É salutar o encontro da academia, advogados, gestores, operadores e julgadores dos órgãos de controle. Vários artigos e manifestações técnicas foram colocados à disposição da comunidade jurídica e da sociedade nos últimos dias. Posições francamente antagônicas, mas que, ao fim, lançam luz ao controverso tema sob debate. Neste ensejo, gostaria de enaltecer a iniciativa de servidores desta casa que se dedicaram ao enfrentamento do tema, a quem homenageio na pessoa dos auditores Alcir Moreno da Cruz e Mauro Borges, ambos da Secex-RJ, que elaboraram e publicaram em rede social o excelente artigo "O Projeto de Lei 7.448/2017 reduz a capacidade de atuação do TCU". O PL 7.448/2017 pretende trazer a visão de um Direito Administrativo atualizado,

deslocando o centro do sistema jurídico do ato administrativo para o processo administrativo, uma vez que estimula a participação efetiva do administrado na tomada de decisão governamental e a adoção de soluções consensuais, dialógicas, visando reduzir a imperatividade estatal. Dessa forma, reduz-se a influência preponderante da doutrina do saudoso professor Hely Lopes Meirelles, baseada no ato administrativo como centro do Direito Administrativo. Nada obstante, essa busca de evolução insta o projeto de lei, que ao meu modesto ver, contém outros elementos condizentes com a evolução do Direito Administrativo. Verifica-se, consoante destacado inicialmente, dispositivos da lei que atingem frontalmente a efetividade do controle – como já mencionado aqui pelos presentes, Procuradora-Geral Raquel Dodge, Ministro Herman –, em especial, os Tribunais de Contas, os quais destacaremos, resumidamente, os principais deles.

Primeiro ponto a receber ressalvas é o acréscimo do art. 28 à Lei de Introdução, o qual limita a responsabilização do agente público somente às hipóteses de dolo ou erro grosseiro. A comprovação pelos órgãos de controle do dolo, ou seja, da vontade do agente em produzir determinado resultado ou aceitá-lo, exigiria, por vezes, instrumentos investigativos que não estão ao alcance dessas instituições, tais como: a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, típicos dos órgãos de polícia judiciária. Em relação ao erro grosseiro, por se tratar de conceito jurídico indeterminado, poderá acarretar imprecisão no seu alcance. Pergunta-se: em que medida uma pesquisa de mercado, mal conduzida, que cause um superfaturamento, pode caracterizar um erro grosseiro? Nessa conjectura, afastadas as circunstâncias de negligência, imperícia e imprudência, causadoras de erro grosseiro, ou não comprovado o dolo, ainda que o agente público tenha causado danos relevantes ao erário, conseguirá eximir-se de sua responsabilidade. Ressalte-se que parte considerável dos comportamentos causadores de danos ao erário não se configuram como erro grosseiro, a exemplo da utilização do jogo de planilha, que consiste na manipulação sofisticada da planilha orçamentária com o intuito de superfaturar uma obra. O PL possibilita, também, a exclusão de responsabilidade do agente, mesmo que sua conduta irregular possa ser considerada, a princípio, erro grosseiro, bastando para isto estar baseada em "jurisprudência ou doutrinas, ainda que não pacificadas em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais, abrindo perigoso espaço para a impunidade". Tal ponto de vista, presente no PL, é incompatível com a própria ideia de segurança jurídica, defendida pelos autores do projeto, a qual repele teses extravagantes como fundamentos de decisões, prestigiando a jurisprudência consolidada e as

soluções administrativas estáveis, tratando-se de verdadeiro estímulo às decisões administrativas contra *legem*, em desprestígio ao Poder Legislativo.

Outro ponto preocupante diz respeito à inconstitucionalidade do art. 25, o qual possibilita ao ente estatal, União, Estado ou Município, propor ação no âmbito do Poder Judiciário, visando à declaração da validade do ato, contrato, processo ou norma, cuja sentença terá *status erga omnes*, ou seja, para toda a Administração, esvaziando completamente a competência do Tribunal de Contas da União de fiscalizar determinados atos ou contratos da Administração Pública, prevista no art. 71 da Constituição Federal, em flagrante violação à independência dos Poderes. Este dispositivo estimula o indesejável processo de judicialização da gestão pública, assoberbando ainda mais o Poder Judiciário.

Por fim, cabe uma crítica à redação do art. 21, que parte do pressuposto de que as decisões ordinárias dos órgãos de controle não fossem o resultado do resultado dialético pautado pela verdade material. O texto impõe ao controlador a indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas de sua decisão. Andaria melhor o projeto, se exigisse a prévia oitiva do gestor quanto às consequências jurídicas e administrativas da invalidação do ato ou contrato, a fim de que possa ser considerado o custo-benefício da decisão a ser proferida. Medida que, inclusive, já é naturalmente adotada pelos órgãos de controle. Em conclusão, a mudança legislativa, embora possua o mérito de buscar promover a democratização da gestão pública, definitivamente não atingiu esse objetivo e apresenta dispositivos que certamente comprometerão a atuação dos órgãos de controle. Obrigada.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO - Encerrando aqui a manifestação da mesa, vamos ouvir agora a Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a Conselheira Anilcéia Machado.

A EXMª SRª PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, ANILCÉIA MACHADO – Boa tarde a todos e as minhas palavras serão bastante breves. Todos que me antecederam já colocaram com muita propriedade as dificuldades que este projeto de lei traz e o possível prejuízo aos órgãos de controle, sobretudo, e aqui bastante enfatizado, muito bem enfatizado pela Drª Cristina, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU. Objetivamente falando, eu entendo que nós estamos diante de um grande desafio, infelizmente estamos aqui a discutir, como bem falou o Ministro Benjamin, um projeto de lei já votado. Nós, que já estivemos no Poder Legislativo, sabemos que, agora, o enfrentamento terá que se dar em duas frentes. Com serenidade, naturalmente, que respeitosamente teremos que abordar, sensibi-

lizar a Presidência da República quanto à análise mais profunda em relação ao retrocesso aqui colocado com muita propriedade e sabedoria pela Drª Raquel Dodge, a Procuradora-Geral. Então, esse trabalho junto à Presidência da República, e eu quero aqui parabenizar o Ministro Carreiro, o TCU, de um modo geral, que, de maneira muito sábia, nos convocou para esta tarde, no sentido de buscarmos, além das manifestações oficiais que já foram feitas, mais este encontro, de buscarmos esta unidade, esta união, no sentido de tentarmos ser ouvidos. Que a nossa voz seja ouvida pelo Poder Executivo neste momento. E, mais na frente, nós teremos, se assim obtivermos êxito, nós teremos um segundo enfrentamento, um segundo desafio, que é sensibilizarmos o Poder Legislativo. Sabemos que, no Poder Legislativo – nós teríamos aí que contar e, nesse particular, os Tribunais de Contas dos estados têm muito a contribuir –, os conselheiros podem conversar com os representantes dos seus estados, com as respectivas bancadas, no sentido de ampliar esse debate para que a sociedade saiba o que está acontecendo e se é este mesmo o desejo daqueles que serão alcançados pelos resultados, pelas medidas.

Nosso País, hoje ainda, está sangrando, mas com feridas que estão sendo tratadas. E nós não podemos deixar que esse tratamento seja comprometido num momento crucial como estamos vivendo. Então, eu quero aqui deixar, desde já, o compromisso, não só meu, como também já conversei com o Presidente do Colégio de Presidentes dos Tribunais de Contas, bem como com o Presidente da ATRICON, que é a Associação Nacional dos Tribunas de Contas, para que nós possamos estar contribuindo, que nós possamos ser convocados. Viu, Senhor Presidente Carreiro?! No momento em que achar oportuno, para que possamos fazer frente a essas discussões nos estados e no Distrito Federal, de maneira a contribuir. Quero agradecer imensamente o convite que nos foi feito. É uma honra participar de mesa tão seleta, com presenças tão ilustres e deixar aqui o nosso compromisso de estarmos buscando a ampliação desse debate e, quiçá, a sensibilização, no primeiro momento, do Poder Executivo, e, num segundo momento, alcançarmos o Poder Legislativo, de maneira serena, respeitosa, mas com bastante firmeza. Muito obrigada.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO – Quero agradecer a contribuição de todos os membros da mesa, dessa abertura, e devolvo agora a palavra ao cerimonial. Antes, porém, comunicando, novamente, a todos que essas palestras e a gravação serão disponibilizadas na página de Diálogo Público, no portal aqui do TCU, e serão publicadas, brevemente, em forma tradicional. Então, devolvo a palavra ao cerimonial, para prosseguirmos os nossos trabalhos.

CERIMONIAL – Desfaz-se, neste momento, a mesa de abertura e solicitamos às autoridades que tomem assento na primeira fila do auditório, para darmos continuidade às atividades desta tarde.

Daremos, neste instante, início aos debates deste diálogo público. Convidamos o Senhor Presidente da Escola Nacional de Administração Pública, Francisco Gaetani.

O PROFESSOR FRANCISCO GAETANI – Bom, em primeiro lugar, eu queria agradecer o convite para estar aqui presente hoje. Foi um convite que chegou na sexta-feira à noite, mas o Ministro Herman Benjamin já deu todas as justificativas necessárias para explicar. Mas, eu vim por uma razão muito simples: é pelo respeito que eu tenho por esta Casa e pela contribuição que esta Casa tem dado ao exercício da atividade do Executivo. Eu interajo com o TCU há quase 20 anos e tem sempre sido uma oportunidade extraordinária de aprendizado e de buscar o melhor para o interesse público, mesmo com as divergências. Eu jogava xadrez na adolescência e existe uma expressão que é "simultâneas". Eu brinco com o TCU que a gente joga simultâneas. Aqui está ganhando, aqui está perdendo, aqui empata, aqui é um desastre, e a vida segue. Queria também mencionar que eu aceitei o convite nos termos em que me foi formulado, não no sentido de discutir tecnicamente o PL, mas de proporcionar o contexto, se eu entendi bem ao telefone, naquela ligação ruim no aeroporto, sexta-feira à noite. Mas também acho muito importante o TCU procurar ouvir pessoas do Executivo nessa discussão. Até porque eu sei que é confusa essa conversa, como é que um projeto tramita três anos, na surdina, no Legislativo, né? Mas aconteceu, né? E está aí. Não é correto dizer que foi na surdina, porque foi público, mas, por outro lado, há um ressentimento em relação a um debate que poderia ser mais qualificado. Preciso fazer um discurso, hoje também, de que o Senador Anastasia, sou conterrâneo dele, já trabalhamos juntos em outras circunstâncias. Quando eu o conheci ele era um administrativista brilhante. Depois, foi governador, hoje é um senador, mas eu continuo tendo por ele um respeito e uma admiração profissional muito grande. Bom, depois que eu recebi esse convite, eu recebi uma enxurrada de e-mails, no WhatsApp, todos dizendo mais ou menos o seguinte: você é doido, você é louco, bebeu, deslumbrou, escreveu um artigo e acha que agora "viralizou" e é correr para o abraço? Fiquei bem perplexo. Mas todos tinham razão. Quando a gente vai chegando perto da aposentadoria, a gestão temerária começa a acontecer. Então, posso não fazer nada, a minha simpatia pelo PL, ela tem uma explicação mais recente e diz respeito à questão do servidor. Isso foi objeto da espinafrada aqui que o Ministro Herman Benjamin deu, mas também por parentesco com a outra iniciativa que foi tentada em 2007/2009,

para lidar com outros problemas: a cacofonia organizacional do país continua intocada, o problema do mérito, o programa de reforma do serviço público. Esses problemas menores aí que, então, de vez em quando, alguém cisma de querer mexer, mas depois desiste. Mas vamos lá.

Primeiro ponto que eu queria destacar: tem uma coisa que se chama realidade. Por favor, não me levem a mal por utilizar, às vezes, *cartoons*, imagens. Eu me sinto aqui – me deem o benefício da ignorância, porque eu não sou advogado, não tive essa epifania, enfim... eu funciono com outros parâmetros. Realmente, a realidade é um problema. Ela não obedece ao que a gente gostaria, ela tem uma dinâmica própria. Curiosamente, aqui nesta casa, eu interagi com auditores com muita sensibilidade para isso. Por quê? Eles sabem que não adianta acabar com um órgão que não tem a menor capacidade de executar o que está previsto na legislação ou na programação. É preciso achar um ponto de equilíbrio, uma dosagem, um lugar onde a ação do Tribunal faça alguma diferença. E o Tribunal tem sido um parceiro interessante. Por quê? Desde 88, o Tribunal tem se profissionalizado: concursos públicos, profissionalização, pessoas competentes em seus assuntos. Eu sou filho de engenheiros. Engenheiros, em geral, são assim. Sobre isso eu não entendo, eu não falo. E o Tribunal montou um quadro profissional bastante heterogêneo, que, hoje, eu vejo que, em várias áreas, vários avanços do país devem-se à atuação do Tribunal. Eu gosto de citar, particularmente, a área de infraestrutura. Os nossos leilões de concessões se beneficiam muito da atuação *ex ante* do Tribunal, da qual sou crítico – só para deixar claro isso –, mas, graças a Deus, que o Tribunal tem ajudado. Talvez, indevidamente, como a Procuradora, a Chefe da Procuradoria, mencionou. Mas a verdade é que o nosso modelo de uma atuação *ex post*, que em grande parte está se dando *ex ante*, tem gerado benefícios também para a Administração, embora a sua generalização massiva possa truncar o andamento do governo. Mas, neste momento em que nós estamos vivendo, de grande confusão, eu acho que isso tudo possa ser revisto, pode ser discutido, tem que ser conversado publicamente, maduramente, como tem sido em várias estâncias.

Por que é que eu vim para o debate? Eu vim, porque nós estamos num buraco. E nós chegamos nesse buraco através de um esforço coletivo. O esforço coletivo que – eu gostaria de pedir, vamos – quando eu era criança tinha uma coisa chamada "altas". Vamos parar o jogo, vamos parar e, daqui para a frente, a gente zera. Não tem mais corrupção em lugar nenhum, muda tudo e começa de novo. Não tem esse reset. Por outro lado, nós temos que parar de cavar. Quando se está no buraco, a primeira providência é parar de cavar, não é todo mundo "agora é minha vez". Assim, não sei o que vai acontecer. Eu tenho uma

visão e peço desculpas aqui, falo em nome próprio, eu não posso falar pelo Executivo, cuja posição vem sendo apreciada por quem de Direito. A visão minha é de que o Executivo não acompanhou o processo de profissionalização dos órgãos de controle. Enquanto o Ministério Público, o TCU e a própria AGU vêm se profissionalizando, o Executivo fez um esforço, mas um esforço assimétrico. Começou pelas áreas-meio, começou pelas áreas econômico-financeira, gestão, jurídica. Mas o pessoal que faz gol ficou para trás. Então, eu acho curioso quando, na interação com os órgãos de controle, eles chegam nos lugares e dizem assim: Ministério da Saúde, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente – o Ministro sabe, eu tenho indulgência plena, cinco anos coordenando as reuniões do Conama – como é que faz um órgão de controle nesses ministérios? Para quem não sabe, esses ministérios não estão, ainda, no século XXI. Alguns estão no século XX e outros no século XIX. Como é que o controle atua de forma construtiva? Então, é importante dizer o seguinte: que hoje, na Administração Pública, generalizou-se uma confusão muito grande em relação à atuação do controle. Por quê? Porque a discussão do controle substituiu a discussão de desenvolvimento de capacidades e execução das ações de governo. Pode parecer uma coisa estranha de ser dita, mas o que a gente identificou é isso aí: a burocracia foi se tornando gradativamente reativa. E o que se discutia no passado, judicialização de políticas, foi dando lugar à criminalização da Administração e, mais recentemente, à paralisia e à anomia. Esse é o principal recado que eu trago aqui para vocês. Eu não estou preocupado com o PL, eu estou preocupado com a quinta-feira. Porque quinta-feira o PL pode ter sido aprovado *in totum*, o que eu acho muito difícil, vetado *in totum*, espero que não, ou aprovado com vetos parciais. Não é isso que vai dizer o que vai acontecer. O que vai dizer o que vai acontecer é a dinâmica da realidade. E a realidade não está rolando bem, não está fluindo bem. E aqui queria dizer, também, o seguinte: acho que é importante manter esse debate num nível que não se imputem aos autores do PL, aos que estão defendendo a posição em relação ao PL, nenhuma coadunação à corrupção. Não se trata disso. Se trata de discutir mecanismos de funcionamento do governo e que se entende dessa forma ser melhor, porque, se não, fica difícil a conversa.

Alguns estudos mostram o seguinte: quando a gente fala sobre confiança no governo dos indivíduos, nós temos vários tipos de culturas administrativas. E aquelas que têm menos estruturas de controle administrativo são as de matriz britânica, o Direito Consuetudinário, muita confiança no governo, baixíssimos custos de transação. E as que têm maiores custos administrativos são as de tradição ibérica e mediterrânea, dos quais nós somos parentes. O Brasil gasta muito com isso. No entanto, se nós estamos tendo tantos problemas de corrupção, ou a gente precisa de mais controle, ou a gente precisa de

controle melhor. Eu não tenho resposta para isso. Mas eu acho que a gente precisa conversar sobre isso. Por que essa conversa? Dela vai depender muita coisa do que vai acontecer daqui para frente. Uma premissa importante que eu gosto de dizer, na administração pública, é o seguinte: se cada um fizer a sua parte, não é o suficiente. Chato, né? Porque não basta fazer o que lhe cabe, é preciso fazer um pouco mais. É preciso interagir com outras partes, para construir uma coisa que transcende com a contribuição de cada um. Quase todas as políticas hoje são intergovernamentais, quase todos os problemas demandam uma interação intersetorial. Então, é muito difícil circunscrever responsabilidades. No entanto, a corrupção acontece, desvios de recursos acontecem, como também acontecem incompetências, erros e outras lambanças na administração pública.

Eu sou um sujeito, descobri, antigo. Fui formado nesses princípios: presunção de inocência, *in dubio pro reo*, transitado em julgado e *checks and balances*. Atualmente, eles estão todos em cheque, por razões da sociedade brasileira. Nós estamos num momento, a imagem que eu tenho é que nós estamos num fog, neblina, onde provavelmente a saída está muito perto, mas o abismo também. E eu não sei onde eu estou, porque eu não enxergo nada. Então, o debate está muito aquecido, muito tumultuado. Nós temos a curadoria no País, uma emissora de televisão, um canal de TV a cabo que é assistido por 100% da sociedade brasileira. Ou 100% da elite da sociedade brasileira. Então, a gente tem que pensar: esses conceitos prevalecem? Não sei. Já prevaleceram? Também, não sei. Os nossos textos constitucionais têm uma série de lacunas, imperfeições e insuficiências. Mas agora vai conversar sobre isso? Não sei também. Porque se for conversar agora, alguém vai gritar é o lobo, é o lobo, é o lobo... , querem acabar com a Lava Jato.... Não dá para ser assim. Isso não é diálogo. Acho que o TCU, quando chamou a si o debate dessa discussão, teve uma iniciativa muito importante. Por quê? Porque as posições precisam ser construídas e discutidas. Precisa ocorrer o tempo suficiente para isso. Talvez ele não vá dar tempo de acontecer até quarta-feira, mas este debate vai continuar e tem que continuar. Tem, porque nós precisamos dele. Nós precisamos, porque os problemas de 2007/2009 – aí que vem o envolvimento, Ministro, houve uma tentativa, em 2007/2009, de atualizar o Direito Administrativo, do ponto de vista, basicamente do olhar organizacional, mas não havia sensibilidade para que esse processo fosse levado a cabo. E, continuamos com os mesmos problemas de terceiro setor, fundações, autarquias, que marcaram aquele período e continuam nos assombrando.

Nós estamos vivendo um quadro inédito. Hoje, do ponto de vista dos gestores, o medo é que comanda a administração, não tenho ilusão. A administração

está morrendo de medo. Do quê? Quem não deve, não teme. Ah, não sei. Vai que a interpretação do cara da CGU, ou o sujeito do Ministério Público, ou do auditor do TCU – não tem mais base na realidade isso. O medo foi se espalhando. Alguém aqui teve cólica renal? Cólica renal começa a dor em um lugar, passa um tempo a dor... só tem na dor. Nós estamos naquele momento em que o medo se tornou regra na administração pública. Você, encontrar gente para assumir área de informática? Área de compras, contratos, recursos humanos? Não há incentivos que deem conta disso. Mas por quê? Quem não deve não teme. A lei é tão clara! ... Fala sério! Aí começa a ter umas discussões curiosas: se for para aumentar os salários, eu tomo decisão; se for para aumentar as transferências, eu tomo decisão; se for para mudar um percentual, eu tomo decisão. Mas, se for para fazer uma licitação complexa... Ah, não vai ser possível! Aí não dá. Então, isso é a realidade e vocês todos aqui sabem disso. Eu estou falando para pessoas aqui que vão estar quinta-feira ... dezembro... 2019. Quase todos vocês são funcionários públicos de carreira. Vocês conhecem a Administração Pública, mesmo aqueles cujo primeiro emprego é onde estão e são de Brasília. Vocês conhecem e sabem que as coisas não estão funcionando bem. Se o PL é a resposta ou não, vamos discutir. O projeto veio do Congresso. Queria aqui fazer uma ressalva: vários dos aparatos de anticorrupção que o país hoje se beneficia foram colocados em prática pelo Executivo, foram uma iniciativa do Executivo. Essa é uma iniciativa do Congresso que o Executivo agora está apreciando. Bom, um Secretário Nacional de uma política pública, ele presta contas para a Assessoria de Controle Interno do Ministério, Consultoria Jurídica do órgão, Secretaria de Orçamento, Secretaria de Gestão, que cuida de concurso e estrutura; Secretaria e Gestão de Pessoas, cuida dos salários; SPU, prédio, aluguel; planejamento tem o ritual do PPA; tesouro, fluxo de caixa; CGU tem o controle interno; a SAN, da Casa Civil, tem o monitoramento de iniciativas; a SAG analisa o mérito das propostas; tem um setorialista do TCU que acompanha o assunto; e tem o Procurador do Ministério Público que aparece de vez em quando. Nenhum desses interlocutores domina o assunto ou é obrigado a dominar o assunto. Se domina, é por esforço próprio, mas não tem por atribuição dominar o assunto. Esse Secretário Nacional tem que jogar simultâneas com todos esses atores, porque a ação deles incide sobre o que ele faz. E é essa a regra do jogo. Nesse ambiente, se a gente não consegue fazer as coisas andarem, como é que faz? Nós estamos a um passo da seguinte situação, e eu vou descrever devagar para vocês, para vocês tentarem antecipar o impacto disso: 1) para que eu assine alguma coisa hoje, eu preciso que esteja escrito que a minha competência dá aquela assinatura; 2) é importante que essa competência faça parte da descrição do cargo que eu ocupo; 3) que eu receba uma instrução superior formal, escrita, do dirigente acima de mim; 4) que não haja possibilidade nenhuma de questionamento jurídico; 5) que

o salário seja suficiente para pagar os riscos. Nós estamos a um passo dessa situação. Isso é problema do TCU, do Ministério Público, da CGU? Não, isso é problema do país. Agora, nós estamos nesse abismo, nesse limiar. Então, eu comecei o artigo, foram dois erros: o artigo e vir aqui. Mas, eu já cometi tantos erros... Eu tenho um patrimônio de fracassos tão respeitável, que eu acho que eu posso cometê-los nessa altura. E é essa a realidade. Então, vai ser curioso. Ver uma administração pública parada, porque não tem que proporcionar o estatuto, tem que prever os cargos, tem que arrumar os salários, estrutura... Mundo, espera aí! Vamos ter que resolver tudo aqui antes, depois a gente volta a funcionar e... atende.

Para concluir, eu queria dizer duas coisas: primeiro, nós não conhecemos a nós mesmos. Poucos de nós tem uma visão de conjunto do setor público, da Administração Federal, e é normal que esteja assim, a trajetória profissional não permite isso. Mas, nós temos que nos conhecer e construir essa visão de conjunto. Nós somos como os cegos apalpando as partes do elefante, todos estão dizendo a verdade e nenhum está dizendo a verdade inteira. Estamos nos digladiando: não, mas eu estou certo... mas eu estou... Mas todos estamos certos, mas nenhum está realmente certo, porque não enxergam o conjunto do elefante. Isso vale para órgãos tão heterogêneos, como o Executivo, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, enfim, a AGU. Nós vivemos uma situação que a midiatização da Justiça e a politização dos órgãos de controle gerou uma nova normalidade. Esse é o novo normal, o país está funcionando. Se está funcionando bem, é outro problema. E nós estamos pagando o preço de o Executivo não ter encaminhado adequadamente as reformas que o serviço público precisa há muitos anos, que vem andando a fórceps, aos pontapés. Quando há crise, empurra para a frente.

Acho que é importante pensarmos em como mudar o clima. Esse é o clima hoje, cada um construindo o seu barco, às custas da madeira de um barco maior. Então, nós precisamos. Ou nós vamos construir isso juntos ou não vamos. O TCU sozinho, o Ministério Público sozinho, o Executivo sozinho, a Câmara sozinha, não vão resolver esse problema. Nós temos problema de governabilidade conjunto e acho que nós vamos ter que construir isso com base no diálogo, muito diálogo. Talvez seja o momento de exercer um pouco de contenção. Exercer contenção com FLA x FLU é difícil. Não é o caso de Cruzeiro e Atlético. Está difícil. Tem espaço para vetos, discussão, construção de outras soluções? Não. Ou você é contra ou a favor. Está bom? Eu não sei. Eu estou aposentando, não vou estar mais aqui, já fui embora.

Nós precisamos de muitas interfaces. No Executivo, nós, por exemplo, nós temos várias ações com o TCU e a com a CGU, justamente para criar zonas de exploração de contraditórios, de formação conjunta, de compreensão da visão do outro, de construção de perspectivas. Por quê? Porque se não, o outro é inimigo. Eu estou em Brasília graças ao ex-governador Newton Cardoso, que destruiu o estado de Minas Gerais, demitiu meio mundo por razões, enfim... não vem ao caso. Chego aqui, o Collor foi eleito Presidente da República. Então, eu estou acostumado com a "vilanização" do servidor público, é um fenômeno antigo, recorrente. Mas, agora tem uma situação nova: o Estado que não funciona. É um Estado que, do ponto de vista da luta política, – nós temos, hoje, pelo menos três candidaturas presidenciais postas que dizem mais ou menos o seguinte: esse Estado é inútil, não nos serve, menos Estado. É uma visão absolutamente legítima, mas parte dessa legitimidade decorre da incompetência nossa. É assim que eu me sinto em relação a essa situação. Nós estamos vivendo uma situação de um diálogo internacional imperativo. Esta Casa faz melhor do que muita gente no Executivo, se não todos. Novas fronteiras, a questão das estatais está sendo finalmente enfrentada, a supervisão das estatais, o controle das estatais. Gestão de comunicação multidimensional, mídia, sumário, briefing, acórdãos traduzidos para o português. Enfim, todas essas questões são da maior importância. A comunicação hoje, se não é tudo, é quase tudo. Se você não comunica seu método está prejudicado já de partida. Você pode ter toda a razão do mundo, mas sinto muito. No Executivo, nós continuamos empenhados no desenvolvimento de capacidades, nós precisamos ter capacidade de atuar proativamente. Porque, se não, – eu brinco e vocês sabem: inovação no serviço público é ilegal, porque não está prevista em lei. O mundo hoje é em tempo real, todos aqui têm celulares, tem WhatsApp, tem YouTube, Instagram. Quer dizer, nesse mundo, olhem como está a administração pública. Desejo arduamente que o Direito, os profissionais do Direito, colaborem com a proximidade maior do mundo público para a esfera do mundo real. Acho que nós estamos muito atrasados. Ah, está bom, o PL, né?

Agora vou concluir mesmo. O PL vai ter o desfecho que for, não é ele que vai dizer o que vai acontecer. É a dinâmica de atuação dos juízes, do Ministério Público, do Executivo, da CGU, do TCU que vão dizer para o que nós viemos. Por quê? Porque é assim que vem sendo. Se há, se nós temos um saldo dessa crise que nós estamos vivendo, é que nós estamos todos expostos. O Supremo está exposto, o Ministério Público está exposto, todo mundo está exposto. A transparência é irresistível. Então, tá. Voltando àquele *slide* do início. A realidade está aí: nós vamos fazer de conta que nós somos quem não somos ou vamos enfrentá-la e trabalhá-la a partir do que ela é? O TCU tem sido, talvez, um dos poucos atores com a visão de longo prazo do país. Este é talvez um

dos problemas que, eu pessoalmente, acho prioritário. Vamos trabalhar pela equidade, vamos trabalhar pelo desenvolvimento. A agenda de 2030 está aí, a agenda do desenvolvimento sustentável está aí. Não, nós viramos monotemáticos. Nós vamos discutir à exaustão a corrupção, até que o país acabe com ela e tudo comece a funcionar em novas bases. Quem pode ser contra isso? Ninguém. Isso vai acontecer? Não vai. Não vai, porque não é assim que o mundo funciona, e a gente tem que ter a realidade para discutir essas coisas com os contraditórios inerentes. Muito obrigado.

CERIMONIAL – Para a sua manifestação, convidamos o Excelentíssimo Senhor Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira.

O EXMº SR. PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA – Boa tarde a todos! Gostaria de saudar todas as autoridades aqui presentes, os palestrantes convidados, o professor Marçal, o professor Francisco Gaetani, o Ministro Herman Benjamin, que trouxe um brilho todo especial a esse evento hoje, os colegas do Ministério Público Federal, que têm acompanhado o tema com muita atenção. O tema é importantíssimo para o país. Não é um tema importante só para o Tribunal de Contas, para a nossa atuação, é um tema importantíssimo para o país. Tenho lido todos os artigos nos jornais. Li o artigo do professor Francisco Gaetani, no jornal Valor Econômico, ouvi com atenção sua exposição. E, realmente, ressalta dessa discussão... me causa uma profunda reflexão o número de pessoas ilustradas que tem uma postura de apoio ao projeto. Dr. Francisco Gaetani, economistas de renome, como Samuel Peixoto, Bernard Appy, Ana Carla Abrão, outros que tenho lido, juristas também têm se manifestado, os professores da USP e de outras faculdades que se manifestaram naquela resposta à consulta, à manifestação do TCU, feita pelo nosso Consultor Jurídico, competentíssimo, Dr. Odilon Cavallari, que falará aqui, depois de mim. E me espanta é que o mesmo projeto de lei possa ser percebido como algo tão negativo pelos órgãos de controle, pelo Tribunal de Contas, pela Procuradora-Geral da República, e algo tão positivo entre outros seguimentos da sociedade.

Para mim, a única explicação possível é essa analogia, essa metáfora que o professor Gaetani nos trouxe. Estamos todos apalpando o elefante a partir de um ângulo, de um ponto de vista, não estamos, talvez, vendo a totalidade da realidade. Cada um enxerga a realidade a partir do seu ponto de vista. Eu enxergo a realidade a partir dos meus 25 anos de militância no controle externo. Isso apenas reforça a minha posição contra o projeto, porque mostra

que o projeto veio ao mundo com um deficit de legitimidade democrática, com um deficit de discussão, com um deficit de aprofundamento assustador. Como é que algo que tem tanto impacto na vida da sociedade brasileira, na Administração Pública brasileira, na atuação de órgãos de Estado, como o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público, como é que isso pode vir à baila sem que tenha havido uma única audiência pública para se debater esses temas com a participação e presença desses órgãos? Que não são só impactados, como são os responsáveis por operacionalizar a lei. É espantoso que isso tenha acontecido, né? Num país que tem tradição democrática de debater os temas à exaustão no Congresso Nacional. Então, de maneira respeitosa com o Congresso Nacional, eu não posso deixar de fazer a crítica de que o processo legislativo foi deficiente, do ponto de vista do devido processo legislativo substantivo. Assim como o devido processo legal nos tribunais não é meramente formal, tem que ser substantivo, tem que haver substantivamente o contraditório, ampla defesa, o exame das razões apresentadas pelas partes, o devido processo legislativo também tem que contemplar uma discussão verdadeira com a sociedade.

Não é possível que um projeto desta magnitude, deste impacto, possa vir ao mundo com este deficit de legitimidade democrática. Por isso mesmo é que eu tenho defendido publicamente que o projeto fosse objeto de um veto integral e uma imediata reapresentação do projeto para o Congresso Nacional. Seja pelo Presidente da República, seja por outra liderança política, para que, sim, fosse feito um debate leal, franco, profundo, desarmado, como esse que só agora começa a ser feito, intempestivamente nos jornais e agora nessa excelente oportunidade que o Ministro Carreiro nos propicia. Eu queria falar um pouco dos impactos do PL na economia, no controle externo, na atuação do judiciário.

O projeto está mobilizando instituições do porte do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas no país, da Procuradoria-Geral da República, com o apoio de instituições representativas da magistratura, do Ministério Público, dos auditores de controle externo, dos auditores da Receita Federal. De outro lado, seus autores, distintos professores, advogados Dr. Floriano de Azevedo Marques, Dr. Carlos Ari Sundfeld, com o apoio de outros renomados juristas e economistas que têm se manifestado a favor do projeto. Primeiro ponto que cabe destacar é que não há uma discussão corporativa aqui, não há nenhuma entidade lutando por salário, aposentadoria, por férias, por aumento, nada disso. Não é uma discussão de poder, é uma discussão de entidades que têm, e de instituições, que têm o dever de fazer cumprir a lei no país. A missão institucional do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Poder Judiciário

é fazer cumprir as leis do país. Então, é fundamental que eles possam ter voz ativa nessa questão.

Mas, volto ao ponto, como é que esse processo, esse projeto, ao mesmo tempo é visto de forma tão negativa e tão positiva? Eu tenho para mim que os economistas, talvez seja um defeito nosso também, mas tenho para mim que os economistas estão tendo uma visão parcial dos alcances, dos efeitos do projeto. Estão percebendo aqueles benefícios que o projeto, talvez, pudesse trazer na estabilização de situações jurídicas regularmente constituídas perante a Administração Pública, quando se trata da expedição de licenças ambientais, alvarás de construção, cartas de habite-se, aprovação de projetos; e não estão percebendo os efeitos no controle de atos ilegais, o efeito no combate à ilegalidade, eventualmente, à corrupção. Não estão percebendo que os mesmos dispositivos, da forma como está redigido o projeto, os mesmos dispositivos que protegem atos legais são aptos também a fazer uma proteção de atos ilegais?

Ao meu ver, o projeto misturou o joio com o trigo e eu não consigo fazer uma distinção, uma leitura que possa, simplesmente, separar um do outro. Seria necessário um texto que tivesse um detalhamento maior, uma classificação de tipos de atos. Os dispositivos do projeto se destinam, o mesmo dispositivo, ao administrador, à esfera de controle e à esfera judicial. Porque tem propósitos, modos e âmbito de atuação distintos, e esta redação, sintética e até elegante, traz sérios problemas para os órgãos de controle. Eu cito aqui aquela frase famosa de um crítico social americano e jornalista, Mencken, que dizia que os problemas complexos, geralmente, têm uma solução simples, elegante e completamente errada. Eu não diria aqui "completamente errada", mas que não funciona. Porque vai funcionar para algumas situações, mas vai ser extremamente danosa para outras. Vai ser extremamente protetiva de situações constituídas de ilegalidade ou com inconstitucionalidade. E aí, os problemas que eu vejo no projeto, que dizem respeito à atuação do controle, não vão satisfazer àquela sede, àquela necessidade dos economistas, àquela necessidade do professor Gaetani, que está ali na gestão, que tem aquela sede de fazer, aquela sede de realizar. E é compreensível que a administração pública, realmente, tem disfunções, tem dificuldades de executar, tem dificuldades de entregar para a sociedade seus propósitos, serviços públicos de qualidade. E há pessoas que querem executar. E a tônica desses que acreditam no projeto é de que o projeto traria segurança jurídica e eficiência para a administração.

Será mesmo que o projeto teria esse condão? Será que ele parte de um diagnóstico correto não só quanto ao problema, mas também quanto às causas do problema? Será que o tratamento proposto é a solução? Eu vou lembrando

aqui a diferença entre o remédio e o veneno: a dose ou a circunstância em que é usado. É o mesmo remédio que pode tratar o mal focado num órgão que pode ser tóxico ou lesivo para outro órgão e pode levar à morte do paciente. Então buscando atender necessidades de eficiência, legítimas, na administração pública, eu posso estar condenando esta administração pública a ter um controle ineficiente. E um controle ineficiente não vai contribuir para a melhoria da administração pública. Será que é o controle no Brasil que está travando, realmente, a administração pública? Será que nós temos controle demais? Será que esta situação de deficiência na prestação de serviço público, na entrega, na realização de propósitos daqueles que são eleitos é por um excesso de controle? Eu acredito que não.

Acho que o Brasil não está nesta situação por excesso de controle. O professor Gaetani cita, no seu artigo, a assimetria entre o controle e o Executivo hoje. Alguns autores falam em hipertrofia do controle. Eu não vejo que haja uma hipertrofia do controle. Ao meu ver, existe uma atrofia do Executivo, por razões estruturais do Executivo que não podem ser atribuídas ao controle. Há alguns órgãos importantes no Executivo, responsáveis pela entrega de serviços públicos relevantes, que têm uma deficiência de quadros histórica. Há, no Executivo brasileiro, a meu ver, um excesso de cargos em comissão que outros países desenvolvidos não têm na mesma proporção. E o problema com esse excesso de cargos em comissão é que seus ocupantes, em geral, passam um tempo muito curto na Administração Pública, com prejuízos para a memória do órgão, para a continuidade das ações. Quando muda um Ministro de Estado, muda, geralmente, o primeiro escalão do Ministério, muda a equipe, e isso traz prejuízos para a atuação do órgão.

Nós temos deficiência de planejamento no Brasil, de médio e longo prazos. Os gestores, premidos pela agenda política, trabalham com um calendário que induz ao imediatismo, com açodamento, na tentativa de fazer as coisas muito rapidamente, sem atentar para planejamento de médio e longo prazo. Ao meu ver, esse é o problema que impede o Executivo de atuar da melhor maneira, sem falar que essa grande quantidade de cargos em comissão, mais de 20 mil cargos em comissão do Poder Executivo Federal, são objeto de uma disputa política, que visa o loteamento desses cargos. Muitas vezes, além do ocupante passar pouco tempo e ter uma agenda imediatista, muitas vezes o critério de nomeação é a afinidade política, não é a qualificação técnica. Eu não gosto de argumentar por exceção, porque isso vale para todos os campos, mas vou ilustrar com esse caso recente do Ministério do Trabalho. Um jovem de 19 anos estava responsável por assinar ordens de pagamento de contratos milionários, sem ter tido nenhuma experiência ou preparação para aquela

função. Então, essa é uma disfunção que, infelizmente, acontece no nosso Poder Executivo. Não quero dizer que todo mundo é incompetente, que todo mundo tem má-fé, não é nada disso. A gente, que está aqui no TCU há tanto tempo, tem essa percepção clara, de que existem pessoas muito sérias na administração que querem realizar, querem entregar, e outras áreas que têm uma deficiência organizacional crônica severa, que não conseguem avançar na entrega dos serviços públicos.

Mas de forma alguma está correto o diagnóstico de que o problema de falta de eficiência do Poder Executivo é o controle. Pelo contrário, o controle, ele tem ajudado o Poder Executivo, muitas vezes, a suprir falhas, saneando processos antes que eles sejam implementados. Saneando falhas em licitações, antes que elas ocorram. E as nossas unidades técnicas – os senhores que estão aqui são, não só testemunhas, como os atores, os protagonistas disso, estão permanentemente abertas ao diálogo com os órgãos correspondentes do Poder Executivo. É frequente a realização de painéis técnicos para debater questões relevantes na Administração. Eu não tenho notícia de um Secretário aqui, de controle externo, que tenha se recusado a receber um gestor para debater tecnicamente uma questão. Muitas vezes, quando a questão é muito complexa, ela é submetida ao Tribunal, mediante consulta, e o Tribunal responde. O Tribunal examina e o Tribunal se coloca como alguém que quer ajudar o Executivo a realizar. O TCU não tem uma tradição punitiva, o Tribunal não é um órgão de caça às bruxas, não é um paredão.

Eu entendo, eu escuto muito esta queixa do apagão da caneta, que haveria no Executivo, em razão de medo da ação do Tribunal ou das ações de improbidade do Ministério Público. O senhor foi muito feliz quando disse que, às vezes, uma questão localizada acaba se espalhando, e o medo tem essa capacidade de se espalhar de maneira irracional. Se a gente vai examinar o caso concreto que deu origem ao medo, você vê que ele é um caso pontual, localizado. A primeira vez que um Procurador, um advogado, foi responsabilizado pelo TCU, por um parecer, ao meu ver, na época, teratológico, isso causou uma repercussão entre os Procuradores. Meus amigos, todos me encontravam: mas, agora vocês estão perseguindo os advogados públicos? Crime de hermenêutica, ninguém mais pode ter opinião! E essas pessoas, você sabe o que aconteceu? Qual foi o caso concreto que aconteceu.... Não, não sei! Eu sei que o colega foi punido. E a notícia que chega é essa, o colega foi punido pelo Tribunal de Contas da União. Não há mais tranquilidade para se emitir um parecer. O art. 28 do projeto que diz que está endereçado para esta questão. Na verdade, é muito mais amplo, porque não fala só de Procuradores e advogados, fala de qualquer agente público. Um passaporte, ao meu ver, para uma condução de impunidade. Será

mais fácil punir na esfera penal do que na esfera administrativa, até porque, para provar o dolo na esfera penal, há muito mais instrumentos, como quebra de sigilo, busca e apreensão, o que nós não temos.

Então, a possibilidade de punição de um agente público, ainda que tenha agido com culpa, vai ficar impossível no Tribunal de Contas. Só por dolo, só quando as circunstâncias forem tão abundantes e gritantes que evidenciarem o dolo por si mesmo. E isso é o enfraquecimento brutal do controle. Porque essa possibilidade de aplicação de sansão, que é usada com muita parcimônia pelo Tribunal de Contas da União, que não tem tradição punitiva, mas essa possibilidade, ela tem o efeito dissuasório. Ela atua na mente daqueles que eventualmente podem pensar em praticar corrupção. E o crime na conduta de corrupção, quem quer praticar ilegalidade, faz isso de maneira muito racional. Pensa qual é o risco de ser descoberto e, se for descoberto, qual é o risco de ser punido. Se, no horizonte, não houver o risco da punição, há uma tranquilidade para a prática do ato. Então, esse projeto que vem endereçado, alegadamente, para dar segurança jurídica e aumentar a eficiência da Administração, ele traz um efeito colateral de proteger o ato ilegalmente constituído e proteger o agente público que o tenha praticado, ainda que com uma culpa grave. Vou aqui ousar dizer "grave", apesar dos civilistas não mais fazerem essa gradação, mas ela comunica algo para o cidadão. Não é uma culpa qualquer, é uma culpa qualificada por uma negligência inaceitável, uma imprudência inaceitável, um juízo de culpabilidade que o órgão de controle pode fazer. Essas duas vertentes do projeto são o que fazem dele, na minha opinião, um projeto pernicioso para a sociedade. Enquanto uns estão mirando, pensando, naquilo que pode trazer, lá nos seus negócios empresariais, a segurança jurídica em atos regularmente constituídos, não estão vendo o efeito lesivo que o projeto traz com estas duas vertentes: de estabilização de situações ilegais e de proteção ao agente que pratica, que cria essas situações.

Em vários dispositivos, a começar pelo parágrafo único do art. 20, a gente extrai essa diretriz de conservação do ato. Aquele que tem a missão de julgar e controlar tem o ônus de demonstrar a necessidade da medida de invalidação, a adequação. E aí essa necessidade não é mais agora apenas baseada no ordenamento jurídico, na incompatibilidade do ato com a jurisdição ou com a lei. É preciso que se esgote, também, uma análise sem a invalidação do ato e suas consequências em face de alternativas possíveis.

Em outros dispositivos, se descobre que há que se analisar todo um cenário de consequências econômicas e sociais, as dificuldades reais do gestor, as políticas públicas ao seu encargo. O que vai lançar a discussão da invalidação de um ato

na esfera do controle, na esfera judicial, numa discussão muito perigosa de análise de conveniência e oportunidade, numa relativização da legalidade, em que a legalidade vai ser apenas mais um elemento dessa discussão. Quando a legalidade se transformar em apenas mais um elemento da discussão e eu tiver que fazer a minha análise, também baseada em cenários econômicos, sociais e políticos adversos, sempre será possível lançar mão de argumentos: o seu estudo não está completo, poderia ser mais aprofundado, você não levou isso em consideração; a empresa já contratou; o ato está celebrado; a empresa contratou terceiros; ela mobilizou; ela já gastou, investiu; vamos preservar o ato, quem sabe uma redução de tarifa, quem sabe uma redução do preço, quem sabe um desconto possa preservar o ato... A diretriz do projeto é preservar o ato, mesmo o ato constituído de forma ilegal, inconstitucional, mesmo o ato praticado com culpa grave. Então, isso favorece uma cultura que é péssima para a economia e para toda a sociedade brasileira, da vitória do esperto, da vitória daquele que consegue o contrato a qualquer custo, afastando os mais eficientes das contratações públicas, dificultando, fazendo com que seja mais difícil para a administração pública realizar os seus objetivos de prestar serviço público de qualidade.

Vou dar só um exemplo para finalizar. Imaginem um contrato, um aditivo de prorrogação de um contrato de concessão por trinta anos celebrado ao arrepio da Constituição ou arrepio do próprio contrato original, que diz que o contrato é improrrogável. Como se cogitou fazer, como se cogitava fazer há pouco tempo nos contratos de concessões rodoviárias, com previsão expressa de improrrogabilidade. Vamos prorrogar, precisamos de investimentos, vai gerar empregos, a econômica vai ser aquecida. Se esse contrato tivesse sido celebrado, essa prorrogação e essa lei estivessem em vigor, nós estaríamos discutindo isso infinitamente. Se, realmente, gerou empregos, se o impacto na economia é significativo. Qual é o "custo Brasil" decorrente disso? Quanto seria a tarifa de pedágio, se houvesse, realmente, a licitação e concorrência, se pudesse trazer operadores internacionais? E, nessa discussão, infinita, o ato prossegue, trazendo os seus efeitos, o ato prossegue.

Mesma coisa a ação – agora eu vou encerrar mesmo. Com essa ação declaratória de validade do ato, esdrúxula, é uma ação esdrúxula. É uma ação em que o ente, que praticou o ato, que celebrou o contrato, vai promover perante o juiz, para que ele declare válido aquele contrato, aquele ato, com eficácia *erga omnes*. Então, o controle está *by passed*, está escanteado, agora, quem vai fazer a função de controle é o juiz, que vai examinar,, inclusive a economicidade dos preços. Com que elementos o Poder Judiciário fará isso? O Tribunal de Contas não vai ser chamado ao processo, ele não é parte. Então, o autor da ação, que

é o governador, o Secretário de Estado, que promove a ação. O Ministério Público é chamado para, em 15 dias, contestar ou aderir e, se o ato for declarado válido, vai ficar *erga omnes*. Somente com prazo de rescisória de dois anos, só uma investigação criminal, penal, que mostra ali que a corrupção vai poder confirmar esse ato. Então, estas duas vertentes, que forçam, que preservam, que protegem os atos constituídos, mesmo que ilegais, e trazem impunidade ao gestor, mesmo que tenha praticado um ato com culpa grave, fazem com que este projeto seja rejeitado. E aquela parte boa, que o projeto poderia ter efeitos na economia, deve ser objeto de um novo projeto, a ser profundamente debatido com a sociedade brasileira, com segmentos impactados.

Para finalizar, vou só dar o exemplo da Petrobras, para mostrar como esta questão do apagão da caneta e da hipertrofia do controle é muito relativa. A Petrobras, enquanto resistiu bravamente ao controle do TCU, com mandados de segurança seguidos no Supremo, para fazer valer o seu regulamento de licitações, enquanto retardava a entrega de informações e dificultava, ao máximo, as auditorias do TCU, se envolveu no maior escândalo de corrupção do mundo. Agora, ela está realizando um programa de desinvestimento, extremamente agressivo, com extrema agilidade, que está devolvendo a confiabilidade à Companhia, está trazendo valorização às suas ações. No início desse programa, houve uma intervenção do TCU, que questionou a transparência, a publicidade, a governança desse processo. Ela, numa nova administração, numa nova postura, dialogou com o TCU, trouxe as suas razões, entendeu quais eram as diretrizes do TCU, estabeleceu uma governança com decisões colegiadas, sujeitas a revisões internas, maior publicidade das oportunidades de negócio, chamando players. E está realizando isso com uma velocidade excelente, sem nenhum apagão da caneta, sem nenhuma crítica à hipertrofia do controle. E a atuação do TCU foi logo percebida, pelos agentes econômicos, pelos investidores, pelos empresários, como um elemento que deu maior credibilidade, maior segurança, maior qualidade para essa ação da Petrobras, o que, ao meu ver, comprova que o controle está para aumentar a eficiência da administração pública. Está aí para aumentar a segurança jurídica das ações da administração pública, e não o contrário. Então, com essas considerações, reitero a nossa postura contra o projeto, mas não contra tudo e por tudo, por conta dos efeitos colaterais negativos que ele tem sobre outros órgãos da Administração, que é Tribunal de Contas, Poder Judiciário e Ministério Público. Se esse projeto fosse mesmo um remédio, ele teria de ter que ser tirado do mercado. Muito obrigado.

CERIMONIAL – Senhoras e senhores, autoridades presentes, informamos que as manifestações na tribuna foram encerradas. Solicitamos aos palestrantes,

a gentileza de respeitar os tempos estabelecidos, de maneira a oportunizar a participação de todos os inscritos. Dando continuidade à temática deste bloco, convidamos o senhor advogado, jurista e ex-professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Marçal Justen Filho.

O ADV. E PROF. DR. MARÇAL JUSTEN FILHO – Eu saúdo a todos e é uma enorme satisfação, uma honra estar aqui e participar de um debate que se faz muito pertinente, útil e necessário. Eu, desde sexta-feira, quando fui convidado, montei uma exposição e, ao longo do tempo, desde que eu cheguei aqui, eu mudei três vezes ou quatro vezes já a exposição, em vista dos diferentes enfoques apresentados e, obviamente, eu tenho acompanhado as discussões e, embora eu não seja um dos autores do projeto, eu o acompanhei ao longo do tempo e me parece que a evolução do projeto reflete um ponto comum na quase unanimidade da doutrina dos pensadores de Direito Administrativo. O que não deixa de ser algo um pouco impactante, diante do distanciamento, do posicionamento muito definido e consistente que vem sendo professado por uma série de especialistas e de outra ordem. Eu faço questão de insistir, em primeiro lugar, que se trata, como sempre, de um debate relacionado com uma preocupação geral de todos nós. Todos nós, como cidadãos, temos um comprometimento com o encaminhamento da nação brasileira para os fins que são fundamentais e que têm a ver com a realização dos direitos fundamentais, como previsto na Constituição.

Há, é verdade, uma espécie de uma fratura, uma fratura relacionada com o modo de compreender a atividade administrativa. Esta fratura não vem nem mesmo em relação ao Tribunal de Contas ou aos órgãos de controle. Ela vem, em primeiro lugar, do próprio modo de pensar a atividade administrativa. E isso está expressado no art. 20 do projeto. Há uma visão, cada vez mais intensa, dos administrativistas, contrariamente – me perdoe, Ministro Herman Benjamin – à forma "interesse público". A forma "interesse público", em abstrato, como vem sendo reconhecida pelo próprio STJ, aliás, ela costuma ser a legitimação da prática dos atos mais despropositados da administração pública – como um meio de conquistar o afeto, a estima dos órgãos de controle de qualquer das diferentes dimensões. E, portanto, quando o art. 20 vem e diz: "nas esferas administrativas, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos...", estamos diante de nós com uma discussão fundamental para o futuro do Direito brasileiro, Constitucional, inclusive, que tem a ver com um embate entre princípios e regras. Eu narro um evento que aconteceu comigo no Tribunal de Contas, há muito tempo atrás.

Eu fui convidado para dar um curso sobre licitação, há 20 anos atrás, e um dos integrantes da plateia me disse: "o senhor, como outros, acabou com a Lei 8.666". E eu, hoje em dia, ficaria feliz se eu tivesse feito isso. A Lei 8.666, de fato, é um atraso na vida do Brasil. No entanto, eu fiquei meio chocado. Como assim? "Porque o senhor começou a interpretar a Lei". Então, aquelas regras que eram certas, que eram definidas, que eram determinadas, passaram a ter um conteúdo indeterminado. Daí, eventualmente, diria o Ministro Herman Benjamin, vem um jurista que dá um parecer do jeito que for pago, com base na lei. O que, obviamente, é um despropósito, um absurdo. A situação que se põe é a demanda da sociedade por regras. Eu já li alguém dizendo "esse projeto traduz o fim dos princípios". Esquecendo que é da essência do princípio a pluralidade de soluções concretas. A impossibilidade da predeterminação exata de uma única solução.

Quando todos nós, maravilhados depois de 1988, começamos a estudar a Constituição, veio toda a teoria de Alexy e Dworkin acerca da normatividade dos princípios. E todos nós reproduzimos, a todo tempo, qual é a diferença de um princípio e de uma regra. Isso é básico. Ora, se a legalidade é um princípio, significa que dela não pode ser extraída uma única consequência. Se eu supuser que o princípio da legalidade domina, de modo intenso, a atividade administrativa, então, cada autoridade administrativa pode escolher duas, três, quatro, cinco, dez soluções distintas? Por quê? Porque o princípio não se aplica como tudo ou nada. Todos nós sabemos disso. Eu preciso repetir a diferença entre princípio e regra? Não. E o que nós queremos? Nós queremos que o princípio funcione como regra. E este é o problema fundamental que nós temos nos deparado na Constituição de 1988. É a transformação do princípio em regra. O que é possível. É claro que é possível! Mas é possível na medida em que o legislador diga qual é, ou o órgão de controle ou o Poder Judiciário, diga, de antemão, qual é o único sentido possível, qual é o sentido aceitável. Enquanto eu disser, viola o princípio da legalidade, porque eu estou dizendo no princípio doutrinário, do ponto de vista teórico. Como assim, viola o princípio da legalidade? É obrigatório fazer? Então, não viola o princípio da legalidade, viola a regra da legalidade. O que nós pretendemos, portanto, é incrementar a presença de regras no Direito Brasileiro. Que não se decidam só por princípios. E o surreal da disciplina da improbidade é que o art. 11 contempla um elenco de princípios dizendo: "violar o princípio, configura improbidade". Como assim? Como que eu violo um princípio? Vamos perguntar a Alexy, vamos perguntar a Dworkin, quando se viola um princípio? Eles dirão: olha, princípio tem ampla margem de alternativas. Qualquer uma delas é um princípio, porque é um princípio. Em princípio aceitável e vai haver um processo de concretização em face das circunstâncias do caso concreto.

Portanto, o que se pretende no projeto? Em primeiro lugar, eliminar a decisão fundada em princípio abstrato e dizer: simplesmente isso violou o princípio da legalidade. Não, violou o quê dentro do princípio da legalidade? Isso é compatível com o interesse público. Como assim? Quem que disse o que é interesse público? O governante? O político? O corrupto? O princípio, assim invocado, é o paraíso da corrupção. Quando é que a gente consegue combater a corrupção? Quando a gente coordena os diferentes princípios, toma em vista as regras, toma em vista os valores, mas não pura e simplesmente quando a gente diz assim: eu vou invalidar isso, porque viola o princípio da legalidade. Qual regra que foi violada? Como aquela conduta específica fugiu do amplo campo hermenêutico gerado pelo princípio? Não se trata, portanto, de combater, nem de longe, o controle. Por algum motivo, sabe-se lá qual, no processo administrativo não foi chamado o Tribunal de Contas e os órgãos de controle a participarem. Mas isso não foi intencional, digamos assim, imagino. Pelo menos, é o que dizem os autores do projeto. Não foi intencional, visando destruir o controle. Foi, certamente, visando estabelecer mecanismos objetivos e pré-determinados que sejam, inclusive, reflexo da jurisprudência mansa e pacífica do TCU.

Eu fico chocado, com todo o respeito, quando se critica o parágrafo único do art. 20. O parágrafo único do art. 20 diz: " A motivação não mostrará necessidade de adequação de medida imposta ou da invalidação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face às possíveis alternativas". Ora, eu estou cansado de ver decisões do TCU dizendo isso. Quantas decisões do TCU dizem, talvez a maioria, no caso concreto houve uma invalidade. Houve um vício, mas invalidar o contrato é absolutamente desproporcional. Vai causar dano à sociedade. O TCU diz isso. Se eu perguntar para vocês, quantos de vocês não viram pelo menos um, dois ou dez acórdãos do TCU dizendo isso? A decisão 215, a famosíssima decisão que admite ultrapassar o limite de 25%, o que ela diz? Diz isso. E o TCU vem e diz: não, isso é contra o órgão de controle. Como assim? O último dispositivo diz assim: "As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive, por meio de regulamentos, consultas administrativas, respostas e consultas". Qual a jurisprudência do TCU? A jurisprudência do TCU é vinculante para a Administração Pública. Está escrito isso onde? Qual é o dispositivo na Constituição? Qual é o dispositivo de lei que diz que a jurisprudência do TCU é vinculante para a Administração Pública, que pratica ato de violação à ordem jurídica o gestor de recursos públicos que não cumprir jurisprudência do TCU? Está aqui, é isto que se diz. Passa a ser vinculante a jurisprudência do TCU. Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. Não, isto

é um absurdo. Como está se violando? Como assim, espera aí. E a ação, ação declaratória de constitucionalidade? Confesso, com todo respeito, eu li todos os argumentos, ouvi meu ídolo, o Júlio Marcelo, por sinal, perfeita a crítica. Todos nós sabemos que a instância jurisdicional, judiciária, não se confunde com a instância de controle do Tribunal de Contas. Portanto, como seria possível que uma ação judicial produzisse limitação na competência do Tribunal de Contas. Somente poderia ser vinculante, se, porventura, eu supusesse que as duas esferas coincidem e que a decisão do Poder Judiciário se sobreponha à decisão do TCU. Seria inconstitucional. Só que, é perfeitamente possível. Vamos lá, que ao invés de eu ajuizar, antecipadamente, eu ou alguém, uma ação declaratória de validade do ato, eu espere o TCU decidir. E daí eu entro em juízo dizendo: ah, o ato é válido, o ato é inválido. Essa situação é possível ou não é? Eu questionar em juízo a decisão do TCU é possível ou não é? É possível, sob certo ângulo, não sob outro, porque afeta as competências do TCU, que são próprias e insuprimíveis. E essas competências próprias e insuprimíveis, obviamente, não podem ser afetadas por ação declaratória, que se destina a ter um efeito preventivo de litígios. Mas que absurdo! Uma ação declaratória de validade de ato com eficácia *erga omnes*? Sim, existe ação declaratória de constitucionalidade de lei, com a eficácia *erga omnes*. Instituir uma ação declaratória de validade de ato não pode, é inconstitucional. Mas instituir que existe uma ação declaratória de validade de lei, isso pode. Como assim? Como afirmar que esse dispositivo é incompatível com a Constituição? Então, a ação declaratória de constitucionalidade de lei é inconstitucional também.

Afinal, estamos diante de nós com uma pluralidade de temas. Cada qual, é verdade, com importante e diferente enfoque, mas cada qual permitindo uma interpretação da adequação, cuja finalidade última é propiciar a ampliação da previsibilidade da ação do Estado. Certamente, um dos temas mais problemáticos com os quais nós nos deparamos, inclusive em termos doutrinários, é a teoria das nulidades. A teoria das nulidades, no Direito Administrativo, é reconhecida por toda a doutrina. O Hely Lopes Meirelles dizia isso há 50 anos atrás. De todos os temas do Direito Administrativo aquele que menos evoluiu, adequadamente, foi a teoria das nulidades. Nós cansamos de nos deparar com uma teoria de nulidades que se vincula ao Direito Civil. Essa teoria supõe que é possível aplicar ao ato administrativo os fundamentos do Direito Privado, esquecendo que o ato administrativo não se confunde com o ato de Direito Privado. E por que é que não se confunde com o ato do Direito Privado? Porque ele goza de presunção de legitimidade, porque ele goza de uma eficácia distinta. Ele produz efeitos que se presumem vinculantes e, portanto, ele produz uma eficácia distinta com ato privado. Qual a solução que tem sido no âmbito...? Afinal, a ideia fundamental é a de que, no comunitário europeu, a teoria das

nulidades do Direito Administrativo se traduz em anulabilidade. Não há mais, no âmbito do Direito Comunitário europeu, a aplicação da nulidade do ato administrativo com efeitos retroativos. Por quê? Porque não se admite que o Estado viole a lei. Claro. Como que as pessoas vão conviver com atos praticados por Ministros de Estado e que, de repente, não valem mais? Você faz um contrato, você vai a algum lugar, recebe um direito, de repente, não vale mais, desapareceu. É claro que isso somente pode ser admitido – a superveniência da anulabilidade – com um controle cada vez mais intenso, para impedir, para colocar na cadeia um sujeito que pratique um ato inválido, nulo, corrupto do Direito Administrativo. Mas é absurdo você supor que os atos praticados pelo Estado são defeituosos. Isso é um contrassenso enorme. Que Estado é esse que fica praticando atos inválidos, a torto e a direita? É o nosso. Esse é o problema: nós temos o Estado brasileiro que é como é. Sem dúvida.

O que nós estamos tentando fazer? Nós estamos tentando fazer uma revisão no problema da corrupção, uma ampliação do controle, com a ampliação da garantia, no sentido de que se respeitem os efeitos concretos produzidos por atos defeituosos. Mas isso é um absurdo? É. Quem vai dizer que isso é um absurdo quando isto está previsto na lei que regula a declaração de inconstitucionalidade de lei? Ou não é possível a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade que o Supremo Federal ou qualquer outro órgão produz, relativamente ao vício mais sério e mais grave que existe, que é violar a Constituição? O Supremo Tribunal Federal, em resposta às necessidades concretas, pode modular os efeitos e estabelecer que a sua decisão só produz efeitos dali para a frente ou nunca. Como já cansou de acontecer. Se é possível fazer isso com base em lei, se é constitucional modular os efeitos da decisão de invalidação de lei, porque não pode ser possível fazer isso em relação ao ato administrativo? Mas, e a decisão? Mas se diz, inclusive, que a decisão avalie os efeitos decorrentes. Então, o órgão de controle terá de ter o dom da premonição. Sim, mas não é isso que o órgão de controle exige do agente público quando ele tem que planejar? Não é a mesma coisa? Você tem que planejar o futuro. O sujeito diz: mas eu não tenho o dom de prever o futuro. Azar o seu, preveja. Pois é, planeje. Planeje a sua decisão, planeje sua licitação e planeje a decisão que vai decretar a invalidade.

O que se pretende? Diga expressamente. Não é que se conheça o impossível. Claro que não é isso. Diga quais são as consequências? O que se quer é isso. O que acontece? No dia a dia, os órgãos de controle, o Poder Judiciário, especialmente, decidem pela nulidade do contrato, ponto. Ninguém sabe o que isso significa. O que significa a nulidade do contrato? Qual é a consequência prática? Que se diga: olha ficam invalidados todos os atos praticados com base

nesse contrato, ponto. Mas, não sabem. O duro é você ficar 10 anos mitigando sobre a validade de um ato e na sequência você descobrir que vai precisar de uns outros 10 anos para definir quais são as consequências do ato.

Eu faço apenas, para terminar, uma meditação com vocês, que é a seguinte: como se deve ter percebido pelo nosso sotaque, eu sou de Curitiba. Eu brinquei dizendo que eu sou de uma época em que Curitiba não estava na moda. Mas eu sou plasmado na mesma escola do Sérgio Moro, que foi meu orientando. Não estou me responsabilizando pelos feitos bons ou maus dele. Eu sou colega de universidade do Ministro Fachin. Não estou me responsabilizando pelos atos dele. Teve aula comigo o Desembargador João Pedro Gebran. Não me responsabilizo pelos atos dele. Fui contemporâneo e colega do Ministro Felix Fischer. Todos nós, se temos algo em comum, é o profundo comprometimento com honestidade e seriedade. E, portanto, os mesmos motivos que levam esse grupo de pessoas a combater a corrupção estão presentes na nossa conduta. Na nossa e de todos que, de algum modo, compartilharam essa trajetória e tiveram um sonho de um Brasil melhor. Obrigado!

CERIMONIAL – Neste momento, ouviremos o Senhor Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União, Odilon Cavallari de Oliveira.

O SR. CONSULTOR JURÍDICO DO TCU ODILON CAVALLARI DE OLIVEIRA – Boa tarde a todos. É um grande prazer participar deste evento. Saúdo a todos, as autoridades presentes, em particular, o professor Marçal Justen Filho. É sempre um prazer ouvi-lo, é sempre um aprendizado para quem atua no âmbito do Direito. Já começo, também, reformulando diversas das questões que eu havia preparado em face da abordagem que fez o Dr. Marçal. E adianto, desde logo, que concordo com 90% delas, vou aumentar, 98%. Concordo, concordo que a teoria das nulidades precisa sofrer uma revisão no âmbito do Direito brasileiro. Isso já se discute em relação à ação popular, por exemplo. Concordo, e não sou só eu, a doutrina hoje critica o que Lenio Streck chama de pan-principialismo. É a produção, a hiperinflação de princípios desenfreados. Alguns, absolutamente criativos, que só quem conhece é aquele que invocou. Concordo que precisamos retomar um pouco a dignidade da legislação. Concordo que deve haver um compromisso do órgão julgador com os efeitos práticos das suas decisões. Sem dúvida. Portanto, concordo com 98% do que disse o professor Marçal.

Mas tenho aqui o ônus e a tarefa de, lamentavelmente, discordar do Dr. Marçal, porque aqui a discussão não é sobre a teoria do Direito, mas é sobre o PL 7.448/2017. E a pergunta é: o que ele oferece para resolver esses problemas que

já não temos no novo Código de Processo Civil ou na Lei 9.784/1999? Temos que concretizar o princípio do interesse público? Temos. Está lá, no Novo Código de Processo Civil: "não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão" – isso está no art. 489, § 1º, do Novo Código de Processo Civil –, "que empregar conceitos jurídicos indeterminados sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso concreto". Tenho certeza dos bons propósitos de todos os que apoiam o PL 7.448/2017. Mas, aqui, o que se discute não é isso. O que se discute aqui é a utilidade e os riscos das soluções oferecidas pelo PL 7.448/2017. O que temos hoje no ordenamento jurídico já não é o suficiente? O Novo Código de Processo Civil já vem em reação a esse uso, muitas vezes, indiscriminado dos princípios.

O Dr. Marçal se refere ao art. 20, dizendo que o órgão julgador precisa indicar as consequências práticas da sua decisão. E até aí estamos de acordo, e o TCU faz isso há tempos. O problema é a parte final: em face das possíveis alternativas. Ora, um brocardo do Direito diz que "o que não está nos autos, não está no mundo". Quem tem que analisar as possíveis alternativas, entre todas as existentes, é o administrador. Não dá para colocar no mesmo nível os deveres do administrador e os deveres do julgador. Cada um atua na sua esfera. O julgador fundamenta a sua decisão, mas não tem o dever de fazer uma análise tão ampla quanto tem o administrador público, até porque não conhece da realidade tão bem quanto conhece o administrador público. O problema é essa parte final, "as possíveis alternativas". Aí reside a divergência em relação ao art. 20.

Passo adiante e vou para o art. 22, que sequer ia abordar. Não ia abordar por uma circunstância. Eu, no ano passado, escrevi uma análise preliminar desse projeto de lei. Depois fiz uma pequena reformulação. Algo sucinto, objetivo. E qual foi a minha surpresa quando, há cerca de 10 dias, tomo conhecimento de um parecer assinado por dezoito juristas, os dois autores do PL e mais 16, entre eles o professor Marçal, denominado "Parecer resposta à análise preliminar da Consultoria Jurídica". A minha. Era só uma análise preliminar. Mas tudo bem. Considerando a densidade do parecer, me vi na obrigação de fazer, agora, um parecer. E o fiz. Concluí na sexta-feira. E para descontar, também a análise preliminar, escrevi 56 páginas. Mas, por tudo que já ouvi hoje aqui, já vi que 56 foram poucas. Precisaria de muito mais para incorporar vários ensinamentos que hoje colhi nas diversas falas que foram aqui apresentadas. Mas, o art. 22, eu dizia, fala o seguinte: "Na interpretação de normas sobre gestão, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados". Em seu § 1º, diz o seguinte: " Em decisão sobre regularidade de

conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.". Ora, na análise conjunta desses dois dispositivos, o que é que acontece? Estamos sendo contra a fazer a análise de fatos, estamos aqui nos rebelando contra o ônus que tem o órgão julgador de julgar os fatos e não uma decisão abstrata desconectada da realidade? Não. E não é essa a jurisprudência do TCU. O TCU analisa fatos, e muito. Está o tempo inteiro disposto à discussão, recebe em audiência, faz painéis de referência, porque quer conhecer melhor os fatos. Porque tem ciência de que quem conhece melhor a realidade é o gestor. Portanto, temos um compromisso com esse objetivo que parece ter sido buscado por estes dois dispositivos.

Ocorre que, em relação ao *caput* do art. 22, o problema é outro. O problema é que o comando diz: "Na interpretação das normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas.". Ora, o PL combate a abstração, combate o uso de conceitos jurídicos com conteúdo indeterminado. Essas exigências das políticas públicas são sob a perspectiva de quem? Como eu vou interpretar uma norma? Quer dizer que, para o gestor A, que tem uma determinada exigência de política pública, eu interpreto a norma de um jeito. Para o gestor B, que tem outra exigência de política pública, eu interpreto de outro jeito. Com todo o respeito, por melhor que sejam as intenções do dispositivo, ele abre uma porta imensa para o casuísmo. E essa é a crítica que se faz. Não se critica aqui o compromisso com os fatos, não é disso que se trata. Critica-se a redação, talvez se tivesse havido um debate, que não houve, no Congresso Nacional, talvez tivéssemos construído, pelo consenso, uma boa redação. Mas os órgãos de controle não foram chamados.

Aliás, é curioso. Esse projeto de lei não sobrevive a ele mesmo. Se formos analisar o projeto de lei na perspectiva dos critérios que ele quer impor, ele sucumbe. Porque ele prega que deve haver audiência pública antes da edição de qualquer ato. Não houve audiência pública para discutir o PL. Ele prega não decidir com base em valores abstratos. É tudo o que ele faz, exigências das políticas públicas, interesses gerais, e por aí vai. E tem uma terceira aqui, como eu não estou mais seguindo o roteiro, eu acabei aqui por esquecer. Ah, ele busca as soluções consensuais. Tudo o que não foi feito na tramitação desse PL. Os órgãos de controle foram alijados da discussão. Lamentavelmente. Acho que tínhamos alguma coisa a contribuir para esta importante discussão.

Coloca, ainda, o Dr. Marçal – me perdoe tantas referências ao nobre mestre –, mas, aqui, sigo o propósito deste evento, cujo nome já indica qual seja: é

um diálogo. Refere se ele à necessidade de maior aderência às normas e às regras. É verdade, Dworkin é um dos autores que defende a força normativa dos princípios, mas que defende que esses princípios têm que ser aqueles reconhecidos pela comunidade jurídica dos princípios, que ele denomina "comunidade jurídica dos princípios". Não são os inventados aqui e acolá. E, para Dworkin, a finalidade dos princípios não é abrir o sistema, mas sim fechar. Dworkin é um crítico duro a Hart, que defendia a discricionariedade judicial na decisão, meio que na linha de Kelsen. A história da moldura e da indeterminação intencional do direito que permite a discricionariedade judicial. Dworkin critica isso e exige o quê? O fechamento do sistema por meio da comunidade dos princípios. O que é que é isso? É obrigar o julgador a fundamentar suas decisões, não em valores absolutamente abstratos, como diz o PL, mas vinculado àquilo que ele está julgando, os fatos. Perfeito. O problema é que o PL usa um texto que dá margem à toda ordem de interpretação. E o que é pior, desnecessário. O Novo Código de Processo Civil já nos dá essa solução. Está lá, acabei de ler no art. 489. São vários os dispositivos do 489. Além disso, temos a Lei 9.784/1999. O que se defende sobre o PL? Não, porque, com isso, nós vamos evitar a interpretação retroativa. Ora, no parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/1999, tem um dispositivo expresso. "É vedada a aplicação retroativa de nova interpretação". Já está lá, essa lei é de 1999, não é nova. A modulação dos efeitos, a modulação dos efeitos nos foi outorgada pela Constituição Federal, a nós, Tribunais de Contas, no art. 71, inc. IX, quando diz que "Compete ao Tribunal de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as devidas providências ao exato cumprimento da lei.". A Constituição não diz que esse prazo tem que ser de uma hora, um minuto. Assinar prazo! Já está dando autorização ao Tribunal de Contas para modular efeitos e dizer que esse prazo pode ser de seis meses ou um ano. De ordinário, fazemos no Tribunal. Fixamos prazos. Às vezes, de três anos, como no caso de Furnas, regularização dos terceirizados. Já fazemos. Então, o que me parece é que, não obstante os elevados propósitos que moveram os autores do projeto, a redação usada trouxe um comprometimento grande e um risco muito grande, pela sua abertura.

Alega-se que a administração pública está um caos. As premissas do projeto são insegurança jurídica e ineficiência. E o culpado são os órgãos de controle. Eu fui atrás para saber o que embasavam essas premissas, por que os autores do PL – e aqui eu me refiro só aos dois autores – colocaram nas suas justificativas que a proposta é resultado de amplo estudo. Num determinado momento, falam em quatro anos de debate. Em outro, em artigo publicado agora dia 21, sábado, dizem que foram 11 anos elaborando a norma, que isso decorre de estudos feitos no meio acadêmico e que os estudos foram publicados neste livro [SUNDFELD, Carlos Ari (ORG.). *Contratações públicas e seu controle*. São

Paulo: Malheiros Editores. 2013, p. 279.]. Por gentileza de um grande amigo meu do Tribunal, eu consegui ter acesso a esse livro hoje. E está aqui o que eles dizem, porque eu quis ir atrás dos dados, da pesquisa empírica, que autoriza a concluir que a insegurança jurídica e a ineficiência devem ser creditadas na conta dos órgãos de controle. E diz: "a existência desses fatores de distorção é conhecida pelos envolvidos, em função da experiência prática, e este texto não tem condições de desenvolver um estudo detalhado a seu respeito".

Agora, nós temos trabalhos, até já botei aqui no meu roteiro para falar, mas dado o tempo, não vou falar. Temos trabalhos, do ano passado, Acórdão 2.127, se não me engano, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Um diagnóstico da administração pública, feito pelo TCU, identificando as falhas de planejamento, de aderência às normas, e toda a ineficiência da administração pública. Temos um outro trabalho recente, agora de 2018, que tem por base, não a opinião do TCU, mas uma pesquisa enorme que fez com um número elevadíssimo de servidores da Administração Pública federal inteira, em que eles fizeram uma autoavaliação e reconheceram que os problemas de ineficiência decorrem de falhas deles. Temos um outro trabalho publicado pela Confederação Nacional da Indústria, com base em uma pesquisa feita e patrocinada pela Universidade de Oxford, no Reino Unido, em que o setor industrial defende a atuação prévia do Tribunal de Contas em grandes obras, porque isso dá segurança jurídica. Então, por melhores que sejam os propósitos, me parece que a ausência do debate nos subtraiu, a todos, a oportunidade de juntarmos esforços, juntarmos as boas percepções para a construção, talvez, de um texto melhor e, talvez, fora da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Eu queria encerrar com uma última e rápida observação. É o art. 25, que prevê a ação declaratória, e o § 2o do art. 26, que prevê a imunidade do agente público que celebra um acordo homologado judicialmente mediante um processo de justificação. Jurisdição voluntária. O principal fundamento dos autores do projeto é o de que, se o Poder Judiciário tem a última palavra, ele pode ter a primeira. Se ele pode rever as decisões do Tribunal de Contas, por que ele já não pode, desde logo, dizer da validade de um ato ou contrato, inclusive, quanto à economicidade dos preços? Essa expressão economicidade dos preços está no PL, não sou eu que digo.

O problema é que, em matéria de competências constitucionais, quando outorgadas diretamente pela Constituição, não cabe aquele ditado, que é popular, mas também muito usado no Direito, de que "quem pode o mais, pode o menos". Em matéria de repartição de competência constitucional, quem pode o mais só pode o mais, não pode o menos. Quis a Constituição que houvesse

um órgão da esfera administrativa que desse a primeira palavra. E eu aqui até selecionei dois precedentes do Supremo que dizem isso, mas, considerando a pressão do tempo, os olhares da primeira fila e a minha já total desorganização, eu acho que não vou mais achar, mas eu me lembro de cabeça: Mandado de Segurança 21.466, relatoria de Celso de Mello, e Ação Civil Originária 2.068. Podem consultar, relatoria do Ministro Fux. Está lá dito. No primeiro, no mandado de segurança, a Procuradoria-Geral da República pediu ao Supremo que determinasse ao TCU que registrasse um ato de aposentadoria e disse o Ministro Celso de Mello: não posso! Eu posso desconstituir o ato do TCU, eu posso garantir o pagamento da aposentadoria, mas não posso determinar ao TCU que registre o ato, porque isso seria fazer com que o Supremo substituísse ao TCU, o que é, nas palavras do Ministro Celso de Mello, inadmissível. E, exatamente porque quem pode o mais em matéria de repartição de competências constitucionais, só pode o mais.

Com todo o respeito, eu entendo que o art. 25 é absolutamente inconstitucional. Aliás, não vou parafrasear, vou repetir a frase dita pelo Ministro Carlos Ayres Britto, quando da entrevista que deu, na segunda-feira passada, ao Jornal Nacional. Disse ele: "Isso é de uma inconstitucionalidade enlouquecida. Inverte as coisas.". As palavras não são minhas, são dele. Muito obrigado.

CERIMONIAL – Senhoras e senhores, ouviremos agora Sua Excelência o Procurador da República em Campinas, Dr. em Direito, Edilson Vitorelli.

O EXMº SR. PROCURADOR DA REPÚBLICA EDILSON VITORELLI - Senhoras e senhores, muito boa tarde. Eu queria agradecer ao Tribunal de Contas este convite para estar aqui hoje. Queria dizer-lhes, em primeiríssimo lugar, que eu estou aqui hoje a convite do Tribunal. Não represento o Ministério Público, que já foi representado pela Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República, que é quem fala, efetivamente, pelo Ministério Público Federal. Eu vim aqui como estudioso, elaborei uma nota sobre o assunto que Tribunal de Contas entendeu interessante e, por isso, me estendeu este convite, o qual eu agradeço muito sinceramente. Eu vou ser bastante direto por conta da premência do tempo. Eu estabeleci aqui apenas quatro pontos, precedidos de uma introdução e sucedidos de uma conclusão. E eu vou fazer referência, em vários momentos, assim como o Dr. Odilon, que me precedeu, às falas dos nossos queridos colegas anteriores, exatamente porque a premissa aqui é a premissa do diálogo.

A título de introdução e pegando um gancho na palestra do professor Francisco Gaetani, eu diria que, se há algum tipo de neblina na situação que nós

vivemos hoje no Brasil, essa é uma neblina altamente desejável. Pela primeira vez, o cidadão brasileiro discute corrupção. Pela primeira vez, há dois meses do início da Copa do Mundo, a Revista Veja lança um teste "Que Ministro sou eu?" E não qual o jogador da seleção sou eu. Podemos estar discutindo isso com uma série de equívocos, com polarização, com vários problemas, mas estamos discutindo. Coisa que nunca aconteceu neste País. Então, com todos os problemas que este fenômeno carrega, me parece que ele é um fenômeno que tem aspectos altamente positivos.

Ponto número dois, e ainda neste aspecto introdutório. Eu gostei muito da apresentação do professor Gaetani. Eu vi aquelas barrinhas coloridas, sobre o que o gestor lê, e eu me lembrei de Winston Churchill, que dizia que as únicas estatísticas nas quais você pode confiar são aquelas que você mesmo falsificou. Não que as estatísticas do professor Gaetani sejam falsas, mas é que elas permitem várias leituras. E a leitura que eu fiz – se vocês pegarem as barrinhas – é que o tamanho da barrinha que diz "órgãos de controle" não é muito maior do que a que diz "pesquisas empíricas e *surveys*". A diferença não é muito grande, o que me pareceu surpreendente. Porque, antes de ser do Ministério Público Federal, eu fui Procurador do estado de Minas Gerais, que também é o estado do professor Gaetani, somos conterrâneos. E, durante toda a minha carreira como Procurador do estado, eu só fiz licitação, mais nada. A única coisa que eu fiz na minha vida. Eu nunca fiz uma contestação padrão, nunca fiz uma execução fiscal. Tudo o que eu fiz na minha vida foi licitação. Licitei mais de 6 bilhões de reais, muitos dos quais deve ter sido supervisionado por este Tribunal, uma vez que eram verbas repassadas pela União. E me pareceu muito bom o resultado de que os gestores estão lendo pesquisas empíricas e *surveys*, quase tanto quanto estão lendo as decisões deste Tribunal. Isto me pareceu, realmente, algo de se apreciar.

Ponto número três: em relação ao problema do controle e de que o gestor tem medo da secura das canetas, eu diria que, até hoje, que eu saiba, ninguém fez um *survey*, perguntando aos gestores do que eles têm medo. Eu posso dizer a vocês, como quem já esteve do lado dos gestores que, ainda que os gestores tenham medo de controle, os gestores têm medo de superiores hierárquicos, os gestores têm medo de perder os cargos comissionados, os gestores têm medo de serem pressionados pelos seus chefes. E aí, numa conjunção astral, eu trouxe aqui a primeira página do Estado de São Paulo do dia de hoje, que diz: "Sem regra clara, agências são dominadas por políticos". É a matéria principal do Estado de São Paulo de hoje. E, mais adiante, é a matéria de capa do caderno Economia e Negócios: "Dominadas por indicações políticas, agências têm 11 vagas na prateleira". E aí, nessa reportagem, há um trecho do professor

Gesner Oliveira, dizendo o seguinte: "O loteamento político das agências é um dos maiores problemas do Brasil.". Então, há outras hipóteses igualmente razoáveis para se justificar por que existe esta tal "secura das canetas", que deveriam ter sido pesquisadas cientificamente, antes que se presumisse que ela decorre de um excesso de controle.

Eu entro, então, agora, nos pontos especificamente relacionados ao projeto. E aqui, eu acompanho um texto do professor Marçal, que eu já tinha preparado antes de saber que o professor Marçal me antecederia aqui e que foi publicado no Jota. E, esse texto bastante direto, bastante pontual, eu usei como tópicos da minha apresentação. O primeiro, é um trecho que diz que o Brasil necessita de mais investimentos e que isso depende de segurança jurídica, previsibilidade e transparência. E aí, eu fui ao projeto verificar se ele proporciona esses três valores: segurança jurídica, previsibilidade e transparência, citação do professor Marçal. Em 11 artigos, este projeto utiliza 39 conceitos jurídicos indeterminados, eu contei. Quando eu cheguei aqui eram 36, mas à medida que as pessoas foram falando, eu fui descobrindo outros. Então, se vocês continuarem a contagem, possivelmente, descobrirão mais do que 39. Eu os anotei todos e vou citar alguns.

Valores jurídicos abstratos, consequências práticas, adequação da medida, possíveis alternativas, proporcional e equânime, interesses gerais – três vezes; peculiaridades do caso – duas vezes; natureza e gravidade da infração; quando indispensável, proporcional, equânime e eficiente, orientações gerais – duas vezes; atos públicos de caráter gera; jurisprudência judicial ou administrativa majoritária; doutrina; exercício regular; e, o que eu mais gosto, é o meu favorito, que eu deixei para o último, que é interpretação razoável. Esse é o melhor, interpretação razoável. Ou seja, na verdade, ninguém pode contestar nada do que eu disser aqui, porque basta que seja uma interpretação razoável que eu estarei correto. Então eu, realmente, não consigo ver como é que um projeto que, em 11 artigos tem 39 conceitos indeterminados, proporcionará qualquer tipo de acréscimo à segurança jurídica, previsibilidade e transparência.

Ponto número dois: responsabilidade do administrador por erro grosseiro. Essa questão já foi referida anteriormente. Vamos ser aqui bastante sinceros e abertos. O que se quis aqui foi excluir a responsabilidade por culpa. Certo? Como ninguém sabe o que é erro grosseiro, o que se quis foi manter a responsabilidade apenas por dolo. Vamos tratar com transparência o objetivo da medida. É dizer que se pune por dolo, porque, afinal de contas, ninguém vai saber o que é erro grosseiro, até porque é um conceito aberto. Bom, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a responsabilidade do servidor público por

conduta culposa em vários julgados que eu listei aqui. Reconheceu a conduta culposa do parecerista e, aí, nós criaremos, então, uma situação bastante inusitada. Todo servidor, subordinado ao gestor, responde por culpa. O gestor não. Então, o motorista da Administração, que causar um acidente com um veículo público, no qual ele seja imperito, imprudente ou negligente, será responsabilizado pelo valor integral do veículo destruído. O gestor, chefe desse motorista, que pratique um ato com imperícia, imprudência ou negligência, não é passível de responsabilização, a menos que ele pratique um erro grosseiro. Quer dizer, é uma coisa no mínimo curiosa. Em 1610, Sir Edward Coke disse num julgado – Thomas Bonham X *College of Physicians* – que, em muitos casos, o Direito vai controlar os atos do governo. Se nós queremos mudar essa premissa e partirmos da premissa de uma administração irresponsável, me parece que deveríamos fazê-lo de baixo para cima e, não, de cima para baixo. Vamos começar liberando os servidores menos escolarizados, mais carentes, menos passíveis de se defender, e, não, os servidores que estão no alto da cadeia alimentar da Administração Pública.

Outro ponto: muito se repetiu aqui que o administrador é punido sem culpa etc. etc. etc. Que há uma responsabilidade quase que objetiva do administrador, porque as interpretações mudam etc. Como o Dr. Odilon disse, antes de mim, não há nenhuma pesquisa empírica que demonstre isso. Onde estão esses mártires? Há erros? Claro que há. Mas, hoje mesmo a Polícia Militar matou uma pessoa na Bahia com bala perdida. Isso significa que vamos acabar com a Polícia Militar, que a solução para o erro é a extinção da instituição? Vamos tratar os erros nos casos em que eles foram cometidos, vamos buscar os casos. Vamos levantar os casos, vamos descobrir por que esses erros ocorreram. E aí, sim, vamos buscar a correção. Então, a extrapolação, esse viés de disponibilidade que faz com que nós tomemos casos que são excepcionais e os tomemos como se fossem regras. Foi por essa teoria que Richard Thaler obteve o Prêmio Nobel. Por demonstrar que nós temos a tendência de extrapolar, equivocadamente, casos que são excepcionais. É isso que nós precisamos tratar. Vamos descobrir que casos são esses. Vamos ver se a causa é essa, porque todo mundo vai se lembrar de um caso. Mas a quantos por cento dos casos esse um caso representa no universo de julgamentos que acontecem dentro deste Tribunal. Essa, na minha opinião, é que seria a grande questão.

O terceiro e penúltimo ponto são as normas abstratas. O projeto diz que o juiz não pode decidir com base em normas abstratas. Supondo que nós consigamos estabelecer qual é a diferença entre normas abstratas e normas não abstratas, coisa que eu não sei, e ao que parece o legislador também não sabe, porque ele não definiu. Ele disse apenas que são normas abstratas, mas não disse

quais são. Mas, supondo que nós sejamos capazes de dizer o que são normas e valores abstratos, eu gostaria de saber onde, no texto Constitucional, que estão hierarquizadas as normas, para se dizer que as normas abstratas são menos passíveis de serem utilizadas como fundamentos do que as normas não abstratas. E, de novo, supondo que essa diferença consiga ser determinada, porque, no fundo, qualquer tipo de Direito Constitucional precisa de algum tipo de especificação. O direito à vida tem uma lei que o regulamenta e diz quando é que a vida acaba. Então, qual é a diferença entre uma norma abstrata e uma norma não abstrata? Nós vamos dizer que o direito à vida é uma norma abstrata? Claro que os graus de abstração variam, mas quando que uma norma deixa de ser concreta e passa a ser abstrata, para se enquadrar aqui no art. 21.

Outro ponto, o juiz deve considerar as consequências – ainda dentro desse – as consequências de suas decisões. Aqui, se a interpretação desse texto for aquilo que colocou o professor Marçal, eu estou de pleno acordo. Ou seja, se o administrador trouxe aos autos a consideração sobre as consequências, é evidente que o juiz precisa levá-las em consideração, por força do art. 489, § 1º, do CPC. Se isto foi trazido aos autos, é dever do juiz considerá-lo na sentença. Se não foi, é evidente que não é. Então, ou o projeto é inútil, porque o CPC já diz isso, ou é inconstitucional, porque limita a fundamentação do juiz, excluindo determinadas normas do horizonte de fundamentação. Então, temos duas opções. Se for apenas para discutir o que o administrador trouxe aos autos, o projeto é inútil, 489, § 1º, do CPC já o resolveu. Se for para dizer que o juiz não pode decidir, a menos que debata fundamentos que não estão nos autos e a menos que se baseie em normas que não são abstratas, então esse projeto é inconstitucional, porque ele exclui do espectro de liberdade de fundamentação do juiz, que lhe é garantido constitucionalmente, determinado arcabouço de normas jurídicas. Ou ele exige que o juiz tenha, sim, conhecimentos extraprocessuais, coisa que ele não pode ter. Então, as duas opções, para mim, são indiferentes. Se quiserem escolher uma das duas, ficar com inútil ou inconstitucional, para mim, não faz diferença.

Quarto ponto do projeto: a ação declaratória. A ação declaratória, famosa ação declaratória, que já foi mencionada várias vezes, e esse é o meu último ponto. Quando eu li – eu gosto muito de Direito Canônico, é uma das minhas esquisitices. Quando eu li essa ação, eu me lembrei do Cânon de 993, do Código de Direito Canônico, que diz: "A indulgência é parcial ou plenária, conforme liberta, em parte ou no todo, da pena temporal devida pelos pecados.". Esse dispositivo é uma indulgência plenária. O que se quer aí é um sinônimo temporal de indulgência plenária. É a coisa julgada *erga omnes*. Essa coisa julgada *erga omnes* viola frontalmente dois dispositivos constitucionais: art. 5º, inciso

XXXV: "A lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.". Você vai dizer: ok, mas o administrador submeteu ao Judiciário. Está bom, então, se você acha isso muito abstrato. E eu não tenho mais tempo, já foi esgotado aqui o meu tempo para construir melhor esse raciocínio. Esse dispositivo fere o art. 5º, inciso LXXIII: garantia da ação popular. É direito do cidadão questionar os atos da Administração. E esse direito não pode ser obstado por uma norma infraconstitucional. E aqui eu devo estabelecer uma diferenciação na fala do professor Marçal. Há uma diferença muito grande entre isso e o controle de constitucionalidade, a começar pelo fato que o controle de constitucionalidade tem *status* constitucional e, não, legal. E segundo, que o controle de constitucionalidade compara normas abstratas e a interpretação dessas normas em abstrato com o texto abstrato da Constituição. O que se quer aqui é declarar a constitucionalidade de fatos, de contratos, de atos concretos, e não é a mera constitucionalidade. É a constitucionalidade, validade, juridicidade, economicidade e tudo um pouco mais. Ou seja, é uma indulgência plenária, efetivamente.

Meus caros, eu, com isso, concluo, agradecendo mais uma vez o convite do TCU, com uma citação do grande professor Agustín Gordillo. Agustín Gordillo disse o seguinte, em seu tratado de Direito Administrativo: "A inexistência de responsabilidade dos agentes públicos significa, na prática, outorgar-lhes a impunidade, para seguir causando os mesmos danos.". É importante que o Estado e o servidor público sejam simultaneamente responsáveis para evitar a reiteração de condutas ilícitas e, com isso, garantir os direitos do cidadão. Muito obrigado a todos.

CERIMONIAL – Em continuidade, convidamos o Senhor Diretor-Executivo da Transparência Brasil, Manoel Galdino.

O SR. MANOEL GALDINO – Queria agradecer, primeiramente, o convite para eu estar aqui no TCU, representando a Transparência Brasil. Boa noite a todas e todos. Eu tive vários aprendizados no dia hoje. O primeiro é que, se você tem muito pouco tempo para fazer uma apresentação sobre um tema tão complexo, não faça nada que esteja escrito ali, traga impresso para que você possa mudar, conforme você vai ouvindo as apresentações dos demais palestrantes. Então, a partir do futuro, eu não terei mais coisas escritas ali, porque eu já mudei de opinião. Mas, vamos apresentar um pouco o que eu tenho hoje.

Falando rapidamente da Transparência Brasil. A Transparência Brasil é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, voltada para a promoção da integridade, transparência e controle social. A gente tem vários projetos de

monitoramento e controle social, além das atividades de *advocacy* de promoção desses valores. E o que informa a minha apresentação aqui é a experiência da Transparência Brasil no controle social. E aí, eu acho que vale a pena destacar um ponto que foi comentado aqui um pouco. É que, nesse debate, eu acho que ficou bem claro que cada, e o professor e Presidente da Enap trouxe isso bem, cada parte que está vindo aqui está trazendo uma visão parcial, uma visão parcial da realidade. E o que vai faltar na minha apresentação, e falta na apresentação de todos que me precederam, e faltou, também, no Congresso, na apreciação do projeto legislativo, são estudos sistemáticos que embasem uma conclusão mais objetiva da realidade. Então, embora a gente esteja acrescentando, trazendo a contribuição de cada um, sem dúvida nenhuma, estão faltando esses estudos sistemáticos, para que a gente possa ter uma visão do todo. Não é fácil você somar ou tirar uma média da contribuição de cada um que falou aqui. Todos têm seus pontos, são reais, são válidos. E como é que a gente tira uma conclusão geral de como a gente deve se posicionar sobre esse PL ou sobre mudanças futuras nessas questões?

Então, como eu falei, vou falar um pouquinho da Transparência Brasil, que vai embasar, um pouco, sobre o que eu vou falar aqui, hoje. A gente tem um projeto que chama "Tá de pé". Ele tem uma interface que é um aplicativo de celular. Quem quiser pode baixar. Que permite que você fiscalize a construção de obras de creches e escolas públicas, tirando uma foto e mandando para a gente. A gente avalia se tem índice de atraso e cobra dos prefeitos ou do governo federal, porque é com recurso do governo federal. Também tem outros projetos similares, como a "Água transparente", que tem a organização *in loco* de engenheiros e organizações parceiras para ver o andamento dessas obras, dessas licitações. O que a gente identificou como problemas nesse projeto? Então, a gestão da informação é muito ruim. O que significa dizer que a gestão é muito ruim? A gente faz o pedido dessas informações para ter acesso ao cronograma das obras. Eles não têm os cronogramas de forma fácil. É uma bagunça muito grande, tanto nos municípios quanto no FNDE, que é responsável pela gestão dos recursos. A estrutura de fiscalização é precária. Então, se você conversa com os municípios, pela lei, eles deveriam ter fiscais para fiscalizar as obras, que têm que ser engenheiros ou arquitetos. A Administração Pública brasileira não tem engenheiros em quantidade suficiente para fazer essas fiscalizações. Ou seja, os engenheiros que têm que assinar, atestando que a obra está com a execução perfeita, correta e que têm que fazer a avaliação da entrega da obra. É incapaz de cumprir a lei por causa da baixa quantidade de engenheiros para o número de obras. Então, é fato, isso foi discutido aqui, do ponto de vista do Direito, se o Estado brasileiro produz atos que não são legais.

O Estado brasileiro, na sua maior parte, é incapaz de cumprir a legislação. O caso dos engenheiros de fiscalização de obra ou outros contratos é o maior exemplo. Eles não têm capacidade humana, tempo hábil, de fiscalizar tudo. Então, das duas uma: ou ele não vai fiscalizar e a obra não vai ser entregue no prazo correto, porque vai ter todas as demoras, ou ele vai dizer que está tudo certo, sem de fato saber se está e, portanto, não está cumprindo a lei. A gente tem os atrasos em pagamentos e repasses que geram consequências para as obras. Falta de planejamento, então você constrói uma obra, ela fica pronta, você não planejou os recursos para contratar os professores. O número de problemas seria grande. A consequência disso é o descumprimento da lei. Então, o nosso diagnóstico, com base na nossa experiência, é que o Estado brasileiro, na sua maior parte, particularmente, nos municípios, que são entes federativos com menos capacidade do que, por exemplo, o governo federal, não conseguem cumprir a lei, por exemplo, a Lei de Licitações, a 8.666.

Exemplos de ilegalidades que nós detectamos: cronogramas falsos, os cronogramas colocam todas as datas de execução de cada etapa da obra na mesma data, não é um cronograma factível; boletins de medição também falsos, que diz que uma coisa foi executada e você vai lá e a obra não está executada de acordo com o boletim, então teve uma ilegalidade cometida aí; ausência de fiscalização da obra, que eu já comentei; obra licitada sem terreno. Então, o município tem, por dever do convênio, que ter a posse do terreno e, aí, a gente descobre que a obra está parada, porque o terreno não era de posse do governo. Aí vocês perguntam: Então, por que fizeram a licitação? Quem autorizou uma ilegalidade dessas? Então, só no caso dos programas do governo federal, do Pró-Infância, nós identificamos 50% de obras atrasadas, aproximadamente, mais de R$ 1,5 milhões gastos em obras que estão abandonadas, num período de 10 anos. Esse é o montante, apenas, de um programa do governo federal, por causa, entre outras razões, da incapacidade do estado de atuar de forma eficiente e cumprindo a legislação.

No funcionamento da LAI, a gente encontra esses problemas, outras políticas públicas, em geral. Então, a gente precisa reconhecer que o Brasil tem um problema de *state capacity*. Foi comentado aqui, pelo Presidente da Enap, há, sim, esse problema e isso gera consequências, inclusive da incapacidade de se cumprir a lei. Se esse é o problema do Brasil, será que a nossa solução é, portanto, o que a gente já tem visto com a atuação dos órgãos de controle? A gente sabe que coisas boas têm sido feitas, que é toda essa punição, descoberta de crimes e problemas de corrupção, improbidade etc. Só que o nosso modelo de controle, particularmente, o controle externo, mas vale muito para outros órgãos, como controladorias, é que ele é voltado para fiscalizar muito

a legalidade. Então, no Brasil, os órgãos de controle fiscalizam se os atos são legais, o *compliance* da coisa. Então, a gente tem o modelo de Tribunais de Contas, que se julga, tem o julgamento sobre a legalidade daqueles atos, a economicidade etc., mas é um modelo que tem um julgamento e tem sanções e punições. Mesma coisa para os Ministérios Públicos, Judiciário e controladorias. Embora, particularmente no TCU, ao longo do tempo, tenha havido inovações para a prevenção antes do ato acontecer, a lógica geral dos órgãos de controle brasileiros é de controle a *posteriori*, após o fato. Então, a Lava Jato, tudo depois que já aconteceu, a gente descobriu e está punindo. Esse modelo leva à uma lógica "punitivista".

O que seria um modelo de controle alternativo? Um foco no desempenho, o que se chama de *value for money*. Então, eu estou interessado menos em avaliar se os atos seguem ritos legais formais, previamente definidos, mas, se eu tenho uma política pública eficiente que entrega, numa análise de custo-benefício, o que se espera dela. A ideia é de você trabalhar na prevenção, ao invés da punição. E aí que eu trago um exemplo para ilustrar essas diferenças. Eu tive a oportunidade de ouvir uma palestra do controlador do Distrito Federal em que ele comentava das auditorias cívicas nas escolas aqui de Brasília. Os alunos participavam aprendendo como eles podem exercer o controle social, descobriam os problemas das escolas, e eles mesmos propunham as soluções para aqueles problemas das escolas, e a controladoria, então, atuava ajudando eles a fazerem isso. E essa palestra do controlador, Henrique Ziller, foi dada no TCM de São Paulo e, aí, foi muito curioso, porque, a certa altura, algum auditor do TCM São Paulo perguntou: "Mas, vocês não identificam várias irregularidades que a diretora da escola está cometendo?" E ele disse: "Sim, identificamos.". "Vocês não investigam e punem quando vocês obtêm essa informação? " Ao que ele respondeu: "Se a gente fizer isso, pegar essas informações que estamos obtendo para punir, eles nunca mais vão ter interesse em colaborar com a gente.". Então, se a lógica da auditoria é identificar irregularidade e punir para evitar que ela não aconteça, você não consegue fazer um trabalho preventivo, porque trabalho preventivo requer que o outro seja transparente e se abra para os seus problemas, inclusive, de violação das normas da legislação. Ainda mais que, como eu falei, o Estado Brasileiro não tem a capacidade de executar o que manda a lei e a boa administração pública.

Então, você tem esse problema, diferenças de modelo que geram incentivos e, portanto, comportamentos diferentes. Então, eu creio que um pouco do que se está discutindo como pano de fundo aqui é o fato de que, sim, existe um modelo no Brasil de controle das instituições que tende a desincentivar que o Poder Público seja transparente e reporte seus problemas, inclusive suas

irregularidades, para que você tenha o desempenho no final, que é a coisa mais importante. E é isso que a população quer, a política pública eficiente sendo feita. E aí, a questão que eu fiquei pensando dentro desse problema, que dizer? Me parece claro que, hoje, há um desequilíbrio nos pesos e contrapesos do sistema político brasileiro, do sistema público brasileiro, em que os órgãos de controle, por terem essa lógica mais "punitivista", com algumas exceções, o TCU é um pouco disso, mas ainda assim predomina, quando se consideram todos os órgãos de controle, o que gera consequências que são difíceis para a administração pública. Justamente, porque o Estado não tem a capacidade de executar a lei tal como ela determina. Mas o nosso modelo não permite que os agentes de controle possam simplesmente ignorar o que é o mandato deles. Se eles sabem de uma irregularidade, eles têm que reportar essa irregularidade, fiscalizar e, eventualmente, implementar a sanção.

Então, o que eu vejo como dificuldade desse projeto, do PL que está em discussão aqui hoje, é que, embora ele venha tentar, de fato, endereçar um problema que existe no Brasil, ele me parece que identifica a partir de um diagnóstico errado. Você tem esse desequilíbrio entre a capacidade de execução do Estado, o modelo dos nossos órgãos de controle, e ele quer resolver justamente por essa via de uma legislação que vai salvaguardar a Administração Pública, o Executivo, fundamentalmente. Mas ele não vai resolver o problema da baixa capacidade estatal. A única coisa que ele vai fazer, nessa hipótese – que é uma hipótese, eu não tenho os dados para mostrar isso, obviamente, –, é que não vamos ter tanta irregularidade sendo punida. Mas, a irregularidade vai continuar lá, porque o Estado brasileiro, estruturalmente, está organizado de tal forma que ele não produz agentes com capacidade de cumprir a legislação. Meu tempo está acabando, muito já foi falado sobre o PL, a partir do que eu aproveito para pular as coisas que eu mudei de opinião.

Eu vou comentar só, rapidamente aqui, sobre a questão da motivação de decisão, porque eu acho isso importante. No Brasil, é bem claro, em todos os âmbitos – não só nos órgãos de controle como também no Judiciário, no Executivo e no Legislativo –, a falta de motivação sobre as consequências do que se faz. Esse próprio PL é um exemplo disso. Era fundamental que esse PL viesse acompanhado de estudos que mostrassem as consequências e as metas, o que se espera alcançar com ele, para que a gente pudesse, se ele for aprovado na quarta-feira, dizer: Bom, ele tinha essas metas, os autores que propuseram tinham esses objetivos. E a gente pode avaliar daqui a dois, três anos se cumpriu os objetivos ou não. Se a gente não sabe o que esperar, se isso não está na motivação, se isso não está textualmente escrito – nossas metas, o que nós queremos atingir é A, B e C, no tempo X, Y, Z –, nós não vamos avançar

na avaliação das políticas públicas e no aperfeiçoamento do planejamento, da avaliação de impacto e das consequências das decisões do poder público brasileiro em todos os âmbitos. Então, eu acho salutar que a gente queira introduzir isso para os órgãos de controle. Mas, a gente, para dar um passo decisivo e avançar, tem que introduzir, simultaneamente, essa exigência para o Executivo e para os órgãos de controle. Nem só para um, nem só para o outro, para os dois. Infelizmente, o PL ficou pela metade do caminho nesse ponto. Finalizo aqui a minha apresentação, pelo dado avançado da hora.

E a mensagem final que eu queria trazer aqui hoje, só para ficar claro o ponto principal, é que existe, sim, na minha avaliação, um desequilíbrio entre os Poderes brasileiros. Nós que trabalhamos com o controle social, defendemos e apoiamos muito todas as ações de combate à corrupção, mas, em última instância, o que a gente quer ver é que a política pública seja feita de forma eficiente. E esse desequilíbrio precisa ser enfrentado, sob pena de, mais para a frente, ao não ver resultados, essas ações de combate à corrupção voltarem contra os próprios órgãos de controle. A questão que a gente vê é que esse desequilíbrio não está sendo adequadamente enfrentado pelo PL em questão. Eu acho que é bom que se olhe para isso e que se reconheça a legitimidade dessa posição de se reequilibrar as coisas. Mas, tem que ser feito com muito debate, com muito cuidado, para que a gente não inverta simplesmente o desequilíbrio – que é o risco que esse PL corre, e, ao inverter, a gente nem resolve e ainda pode agravar o problema. Muito obrigado, boa noite.

CERIMONIAL – Senhoras e senhores, neste momento, abriremos a tribuna para as manifestações daqueles que demonstraram interesse e procederam a inscrição para tanto. Lembramos que cada participante disporá de até 5 minutos para as suas considerações. Convidamos o Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União Weder de Oliveira.

O EXMº SR. MINISTRO-SUBSTITUTO WEDER DE OLIVEIRA - Boa noite a todos. Eu vou tentar ser bem objetivo, porque eu não poderia deixar de falar algumas coisas sobre esse PL e fiz uma análise, aqui, um pouco funcional, consequencialista, da linha do que o projeto pretende. Em primeiro lugar, é importante dizer o seguinte: um projeto de lei, ele é proposto ou para resolver um problema ou vários problemas interconectados. Ele não é objeto para fazer avançar doutrina jurídica. Nós temos que mapear claramente quais são os problemas. Então, um projeto de lei pode ser bom, se ele consegue propor soluções para problemas ou mesmo mitigá-los. Ele pode ser ruim, se não alcançar esse objetivo, e pode ser muito ruim, se, além de não alcançar esse objetivo, ele criar outros problemas ou piorar os problemas que ele tentou resolver. Então, esse PL

corre esses dois riscos e, contraditoriamente às próprias prescrições do projeto, nós vemos o seguinte: se uma matéria que está sendo defendida com tanta ênfase para, como fundamental, destravar a Administração Pública brasileira, afastar o medo que está instalado na Administração – isso virou um mantra que, absolutamente, precisa ser desfeito e colocado nos seus devidos termos –, é incoerente e inexplicável que ele tenha tramitado com essa celeridade.

Eu gostaria de debater amplamente um projeto que ia destravar a Administração Pública, que ia alavancar o desenvolvimento nacional. Então, nós só podemos deduzir duas possibilidades: ou o projeto foi visto, a *priori*, pela sua origem, como intrinsicamente bom e absolutamente desnecessário ser debatido ou se entendeu que havia coisas que não deveriam ser debatidas no projeto. E esse debate público, que começou aqui pelos grupos de WhatsApp, pela imprensa, pelas manifestações das diversas entidades, está mostrando que ele não é intrinsicamente bom e tem muito que ser debatido. Caso contrário, ele será um projeto que, simplesmente, vai acarretar mais insegurança jurídica, mais ineficiência e muito gasto e horas discutindo, debatendo em ações judiciais, em ações administrativas, aquilo que não vai absolutamente melhorar nada na Administração.

E a gente começa por essa celeridade, quer dizer, um dos problemas apontados no relatório do Senado, chamados de fatores de distorção da atividade jurídica decisória, era, na palavra lá do relatório do Senado, retirado do livro dos autores, já aqui mencionado, o modo autoritário como, na quase totalidade dos casos, são concebidas e ditadas normas pela Administração, sem qualquer participação da sociedade. Isso precisa mudar. E foi o que aconteceu nesse PL. O Júlio Marcelo bem mencionou que, apesar de ter tramitado, não teve debate substantivo. Só para se ter uma ideia, ele foi apresentado em junho de 2015 e em março de 2016 a matéria já estava pronta para ser votada. Desconta aí os dois recessos, de julho e dezembro, a matéria foi passada rapidamente com uma única audiência. Todo mundo já falou dessa audiência. Mas, vale lembrar, foi convidado o Consultor-Geral da União de então, que basicamente se manifestou sobre o problema dos pareceristas; foi convidado o Presidente da Confederação Nacional dos Municípios, que não foi, mandou representante; foi convidado o Secretário-Adjunto do Ministério da Fazenda, que não foi e mandou representante. Só para demonstrar o interesse que havia nessa discussão. Depois, ele já foi mandado, em abril de 2017, para a Câmara, foi relatado e discutido quatro meses depois de designado o relator, sem nenhuma audiência pública. Só para se ter uma ideia, o Código Civil ficou 20 anos em tramitação. Uma Lei de Introdução ao Código Civil, uma mudança nessa lei, logicamente, não precisaria demorar 20 anos, mas precisaria ser debatida. A

Lei de Responsabilidade Fiscal tramitou em nove meses na Câmara dos Deputados, mas aconteceram 38 audiências públicas com diferentes instituições.

Outros fatores de distorção jurídicos decisórios são relatados também no Senado, suscitadas as mesmas obras. Primeiro, o alto grau de indeterminação de grande parte das normas públicas. Isso é evidente. A relativa incerteza inerente ao Direito quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma. Mais uma: a tendência à superficialidade na formação dos juízos sobre complexas questões jurídico-públicas, essa é uma matéria que precisa ser bem examinada. Então, o professor Carlos Ari Sundfeld, ele, no artigo agora publicado no dia 21, falou que, no âmbito da Administração, do Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, há um tipo de Direito muito voluntarista. Isso poderia ser resolvido, de acordo com as prescrições do projeto, por meio da inclusão das chamadas consequências práticas ou em função da análise das possíveis alternativas. Aqui, nós temos um grande problema: essa lei faz uma prescrição generalizada, a mesma prescrição para a Administração, para os Tribunais de Contas, para o Judiciário e Ministério Público. Como se ela pudesse ser feita dessa maneira, sem ter consequências distintas. E ela também faz isso por uma razão de estratégia legislativa. Muito do que foi colocado aqui, como o colocado pelo Ministro Herman Benjamin, não é matéria de Lei de Introdução do Código Civil ou Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. É norma de Direito Administrativo, é norma de controle externo, e isso não pode ser baixado pela União para todos os entes da Federação. Então, uma forma de escamotear essa limitação é trazer tudo isso para dentro de uma Lei de Introdução ao Código Civil e, aí, todas as consequências constitucionais, operacionais, inadequadas que surgem dessa tentativa de viabilizar normas gerais de Direito Administrativo por meio de lei da União. E aqui todo mundo já falou. Apesar de combater essa indeterminação, nós geramos mais indeterminação.

Agora, um ponto importante, o administrador vai ter mais elementos de cobrança jurídica. Por quê? Porque, ao se demandar as consequências práticas, isso não é e não se pode deduzir do projeto que seja algo meramente formal, porque não teria necessidade. O que se quer é melhorar essas discussões. O que se disse no relatório do Senado sobre isso: "Os administradores, ao praticarem atos administrativos, devem fazê-lo com motivação concreta, o que traz um ganho de qualidade para as decisões, pois se passa a exigir não só alguma motivação, mas uma que seja específica.". O mesmo relatório: "De outra parte, será necessário, nas decisões discricionárias, apontar por que se adotou uma solução e não outra, proceder de há muito exigido pelos estudiosos do Direito Administrativo.". Ou o artigo publicado pelo professor Carlos Ari: "O gestor é obrigado a examinar as consequências do que vai fazer e a considerar as melhores alternativas.". Então,

agora, nós passamos a ter não só a problemática ponderação de princípios, mas também uma ponderação de consequências práticas, uma ponderação de alternativas possíveis, uma ponderação da ponderação das consequências práticas e alternativas possíveis com a ponderação dos princípios. Porque, depois de ponderar as consequências práticas, nós vamos ter que ponderar, em função das regras ou dos princípios, qual decisão adotar. E isso vai passar a ser exigido do administrador. Com isso, os órgãos de controle estão obrigados a verificar novos parâmetros de controle. Se a insegurança do administrador já é sentida agora, demandado a, circunstanciadamente, explicar as alternativas que ele vislumbrava, porque escolheu uma e não outra, a insegurança vai ser aumentada. Bom, mas não é isso que nós queremos dizer, mas o projeto não foi claro. Então, do lado da Administração, nós também não estamos olhando que isso vai aumentar a insegurança jurídica do administrador. Aí, nós podemos dizer a questão do medo.

Vejam, quem já trabalhou na Administração, quem conhece pessoas que estão na Administração, primeiro: o receio do controle é ínsito ao assumir mais responsabilidades. Agora, em vários órgãos da Administração, os administradores são levados a trabalhar no limite da ilegalidade. Eles sabem e, por isso, se sentem mais inseguros. É a pressão por lançar um edital que não foi bem elaborado, a tempo. É a pressão de ocupantes de cargos comissionados por lealdade partidária ou político partidária, que não têm compromisso institucional, mas são nomeados, fazem pressão. É a falta de aprimoramento e qualificação, já reiteradas vezes mostrado aqui. A falta de processos organizados. O Dr. Jacoby muito bem sabe disso, porque vem organizando processos administrativos licitatórios há muito tempo. Então, natural que ele se sinta com medo, sabendo que ele está num ambiente propício para cometer irregularidades o tempo todo.

Do outro lado, a questão dos estudos, já foi mencionado aqui pelo nosso Consultor Jurídico, Odilon, mas eu já havia registrado na minha palestra, página 279 do livro, que diz, claramente, como foi mencionado, mas eu vou complementar: "Avaliar a profundidade, como e quanto esses fatores operam na máquina pública brasileira, embora seja útil para muitos fins, não é estritamente necessário para pensar estratégias, mas gerar a mitigação de seus efeitos.". Ou seja, elaboramos um projeto que não conhece a fundo a realidade e que propõe soluções que não passaram pelo teste da consequência prática. Qual é a consequência prática da ação declaratória de validade de ato? Vejam, ao propor essa ação, se falava nos relatórios que seria para suprimir ou corrigir o problema de haver várias ações simultâneas apresentadas contra um determinado contrato ou determinada licitação. Isso não foi para a lei. A lei diz que

basta que o ente, o Poder Executivo, por exemplo, fale em razões relevantes de interesse geral e entre com essa ação. E basta ao juiz conceder uma cautelar, uma medida liminar, e paralisa completamente a atuação do Tribunal de Contas. Então, tem consequências. A pergunta é: Para que isso? O Poder Judiciário vai ser mais eficiente que o Tribunal de Contas, que tem expertise, por exemplo, para analisar se um projeto básico é suficiente ou não? Vai ser mais célere? Sujeito a recursos? Qual é a utilidade desse comando efetivamente?

E, já para finalizar, com relação à questão do voluntarismo, é preciso avaliar o seguinte: nós não temos, não dá para concordar com essa informação. Deve existir? Deve existir alguma decisão. Mas, isso não é um problema e, se for um problema, não é um problema exclusivo da área administrativa, do Poder Judiciário, dos controladores, dos procuradores, promotores. Seria um problema da dificuldade argumentativa da comunidade jurídica como um todo, inclusive daqueles que se fazem representar por advogados. Então, quando nós nos deparamos com pleitos escassamente sustentados em argumentos jurídicos e consequências práticas, não se espera que os decisores tenham que enfrentá-los, desproporcionalmente, com argumentos profundos e embasados na mais rica doutrina. E se nós temos casos complexos, como foi ventilado, sendo enfrentados com argumentos rasos, por administradores e controladores, cabe ao Judiciário corrigir. E, se é o Poder Judiciário, em suas instâncias iniciais, que o fazem, cabe a Superiores reformá-las. E se as críticas são dirigidas ao topo da esfera jurídico-decisória do país e esse projeto se aplica ao Supremo Tribunal Federal? Não será uma lei, muito menos essa, com esse nível de fundamentação, que vai promover qualquer mudança. O aprimoramento da qualidade deficiente das decisões administrativas não será avançado com prescrições legais dessa natureza, porque já existem em suficiência no ordenamento jurídico brasileiro. Nós temos aí a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Código de Processo Civil, a Lei do Processo Administrativo, a Lei das Licitações.

O que nós precisamos é resolver problemas estruturais mais complexos, entre os quais, as dificuldades já mencionadas aqui. O professor Gaetani foi muito feliz na sua colocação. Nós estamos aí com problemas complexos, que não se resolvem por prescrição legal. Se nós tivéssemos essa utopia, não teríamos problemas de planejamento, não teríamos problemas de projetos básicos insuficientes. Não é a prescrição legal que vai resolver isso. Então, os problemas são complexos e temos que trabalhar nisso de uma forma mais abrangente. E o que se espera é, exatamente, que este projeto seja vetado e passe por uma discussão ampla dos interessados no Congresso Nacional, com base no diagnóstico adequado dos problemas que nós queremos enfrentar, claramente expostos. Soluções, para usar a expressão do projeto, soluções proporcionais,

equânimes e eficientes para os problemas que sejam levantados nesse debate e que possam ser enfrentados normativamente. Porque norma não resolve muita coisa. O processo, foi importante o debate. Está claro que este projeto, ao ser aprovado, se ele vier a ser aprovado – nós esperamos que não –, ele vai simplesmente produzir mais ineficiência, mais insegurança, questionamentos judiciais e administrativos que não vão contribuir para melhorar em nada a qualidade das decisões, porque a estrutura continua a mesma. E, portanto, se nós queremos resolver problemas concretos, eles têm que ser claramente mapeados, têm que passar pelo teste contrafactual, se aquilo resolve o problema A, B e C. Isso só pode acontecer com um amplo debate, com todo mundo que tem capacidade para debater. Muito obrigado.

CERIMONIAL – Reiteremos, por gentileza, que seja cumprido o prazo de cinco minutos por cada participante. Convidamos o Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União Augusto Sherman.

O EXMº SR. MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN –Queria cumprimentar a todos, professor Marçal Justen Filho, professor Jacoby, a todos que aqui participaram. Não vou repetir o que já foi dito aqui. Mas gostaria de trazer à reflexão dos senhores alguns pontos que, acho, são muito importantes. Primeiro, de todo esse debate, de toda essa análise, eu entendi que a legitimidade dos objetivos desse projeto de lei existe. É legítimo, sim, buscar segurança jurídica para os administradores públicos. E nós precisamos resolver, sim, esse problema. Eles, os administradores, estão imersos num emaranhado de normas interpretado por muitos atores diferentes e, em muitas circunstâncias, têm muitas dúvidas para agir. Isso paralisa. Então, de fato, precisa haver alguma ação, não sei se legislativa, ou só legislativa, para tirar os administradores dessa paralisia. Isso existe, é real.

Agora, eu discordo completamente da premissa que foi adotada para esse projeto de lei e, consequentemente, da solução que foi proposta. Vejam os senhores, por tudo o que foi dito aqui, a premissa que foi adotada é de que a Justiça, o Ministério Público, o TCU e os demais órgãos de controle, as corregedorias dos órgãos administrativos causam insegurança jurídica nos administradores públicos. Na minha visão, isso é premissa falsa. Primeiro, porque ela não está baseada em estudos, em fatos. Onde estão os estudos? Então, a premissa não tem fundamento. E, na minha opinião, ela é falsa. Se forem feitos os estudos, vão verificar que não é a Justiça, não é o Ministério Púbico, não são os órgãos de controle, não são as corregedorias que causam insegurança ao administrador público. A solução, então, que esse projeto de lei contempla, que é de afastar a atuação da Justiça, do Ministério Público, dos órgãos de controle sobre os atos

e contratos praticados pelos administradores públicos, é a pior possível. Veja, a Lava Jato teve como uma de suas funções dar transparência ao que vinha acontecendo no Brasil e continua acontecendo.

Os gestores públicos, hoje, têm grande receio de atuar na área de contratação pública. Mas, será por quê? O receio é da ação dos órgãos de controle? Será que há lealdade nesse mercado que atua nas contratações públicas? Nós estamos vendo aí cartéis que se uniam para fraudar licitações, obter contratos superfaturados, para disponibilizar recursos para o patrimônio pessoal de pessoas e para campanhas eleitorais. É isso que a Lava Jato desnudou. A gente vê isso ocorrendo, em vários processos do Tribunal, em outros órgãos da Administração Pública. Atuar como um agente nessa área de aquisição pública é extremamente perigoso. Extremamente. Isso. a paralisia do gestor por estar atuando em ambiente perigoso em razão da corrupção, foi avaliado pelas pessoas que elaboraram esse projeto? Uma forma de atenuar essa situação, de controlar essa situação? Eu acho que não.

Outra coisa, também, que eu queria dizer sobre esse diálogo público é que o Tribunal, quando realiza um evento desses, objetiva muito mais do que defender os órgãos de controle. Apesar de eu reconhecer que Curitiba, hoje, tem dado um exemplo para o país, a honestidade e correção não é privativo de Curitiba. Em todos os recantos deste país, em qualquer lugar, há correção e honestidade na maioria das pessoas. A desonestidade é minoria. Então, é em nome dessas pessoas honestas que nós estamos fazendo isso.

Nós somos contra esse projeto. Vejam, essa solução de afastar a responsabilidade dos gestores não lhes dá nenhuma segurança jurídica. Apenas lhes retira o medo de serem punidos pelos órgãos de controle. Aqueles que são maus gestores vão ter a liberdade de praticar os atos e verem os próprios atos protegidos e a sua própria responsabilidade sem poder ser acionada, muitas vezes, nem mesmo pela Justiça, já que o dolo, o erro grosseiro, é muito difícil de ser provado. Vai, sim, afastar o medo deles. Vão perder total medo da Justiça, do Ministério Público, do TCU, dos TCEs. Não tem mais medo nenhum. Agora, segurança jurídica, ou seja, ele saber o que está fazendo, que o ato que ele vai praticar está correto, está de acordo com as normas, está de acordo com os princípios, isso esse projeto não vai fazer. Segurança de fazer o certo, de fazer o correto, do ponto de vista administrativo, não vai ter nenhuma.

Esse projeto, na minha visão, ele apenas dá uma espécie de segurança jurídica ao mau gestor. Se se pode falar em segurança jurídica nesse projeto de lei, é para o mau gestor. Esse projeto tende a aumentar a impunidade do país e tende

a aumentar a corrupção no país, por isso não contempla a vontade da maioria dos brasileiros, honestos e decentes. Então, se se pretende corrigir isso, se o país hoje passa por um processo de correção da impunidade, da corrupção, esse projeto vai na contramão dessas intenções, total, plena. Não tenho nenhuma dúvida em relação a isso. Eu respeito os argumentos contrários, mas eu tenho as minhas convicções. E estou expressando aqui a minha opinião.

Eu digo mais, essa premissa de que a Justiça, o Ministério Público, os órgãos de controle são a causa da insegurança jurídica nos gestores públicos, ela ofende. Ofende essas pessoas corretas e honestas de que nós falamos aqui. Ofende a esses órgãos institucionais e ofende a República. Porque não existe República sem o controle adequado dos gastos públicos. E digo mais, ofende a República em valor e em concreto. Ofende nos dois casos, é a minha opinião. Então, é claro que eu defendo que esse projeto precisa ser vetado na sua integralidade. Vetar parcialmente vai deixar brechas em vários dispositivos. O trabalho do Dr. Odilon é precioso. O projeto precisa ser vetado na integralidade. E aí, sim, podemos começar uma discussão e o Tribunal pode ajudar. Não tem estudos para identificar qual é a causa real da paralisia do gestor? Não adianta a gente ficar inventando a realidade, falsear a realidade. Falseando a realidade, nós não conseguimos resolver problema nenhum. Se eu não faço um bom diagnóstico, não adianta, o prognóstico vai ser errado. Então, veta e vamos, sim, nos unir. O Tribunal, com certeza, entraria nesse processo. Vamos fazer os estudos, o que é que causa a insegurança dos gestores? Vamos identificar as causas e vamos atacar as causas, seja com processos legislativos ou não. É isso que precisa ser feito. Ou então vamos ficar discutindo, debatendo se estamos certos ou errados, sem chegar a conclusão alguma. Ninguém dá o braço a torcer. Bem, esse é o meu pensamento. Precisa ser vetado.

Agora, eu vou levar para casa um trabalho. Vou pensar sobre quatro situações, para ver se eu encontro solução para elas, em face do debate que eu ouvi aqui hoje. Eu vou pensar, primeiro, como é que se pode realizar boas aquisições públicas sem planejamento? Vou pensar, também, como é que se pode exercer a competência do TCU sobre um ato ou contrato, declarado válido, por uma sentença judicial transitada em julgado, com eficácia *erga omnes*? Como é que o TCU pode agir sobre esse contrato? Como é que a Justiça pode agir sobre esse ato, contrato? Eu vou pensar sobre isso. E vou pensar, também, já que falamos da Lava Jato, sobre esses gestores públicos que praticaram esses ilícitos que foram aí desnudados, de receber propinas em contas no exterior, para ajudar a fraudar e superfaturar contratos, grandes contratos. Eu vou pensar em qual aspecto do princípio da moralidade não foi violado aí. Para que eu possa dizer

que o princípio não foi violado, eu quero identificar. Precisa haver um aspecto do princípio da moralidade que não foi violado aí. Então, eu pretendo levar esses quatro trabalhos. Muito obrigado. Desculpe a sinceridade.

CERIMONIAL – Convidamos o advogado e professor, Jacoby Fernandes.

O ADV. E PROF. JACOBY FERNANDES – Boa noite a todos! Certamente os senhores não podem esperar que eu ocupe a tribuna para falar qualquer coisa depreciativa em relação ao Tribunal de Contas da União, nem em relação a qualquer Tribunal de Contas. Devotei muitos anos da minha vida na valorização do Tribunal de Contas e posso afirmar que, muitas vezes, sozinho, percorri corredores do Congresso Nacional que pretendiam a extinção dos Tribunais de Contas sob vários pretextos. Esse projeto de lei, a meu juízo, diferentemente de outros, e essa é a riqueza do diálogo público, e eu não posso deixar de saudar os Ministros aqui presentes, o Ministro Weder, o Ministro Sherman, o Ministro Marcos Bemquerer, e a todos os senhores, sem fazer um registro importante de que estamos no debate de ideias. E essas ideias, com certeza, visam o aprimoramento da Administração Pública. E aí eu falarei, em especial, da origem do projeto. Vejam, eu não posso conceber que dois grandes juristas brasileiros tenham emprestado a sua caneta para fazer a chave que vai liberar todos da Lava Jato. Os senhores acreditam que isso seria possível? Então, vamos fazer um projeto de lei que vai tramitar escondido ou, como aqui foi dito, que escapou. Escapou do Ministério Público? E o Conselho Nacional do Ministério Público que declara no seu portal que acompanhou durante três anos o projeto? Escapou do Ministério Público? Não fomos ouvidos. Eu trouxe aqui o projeto de lei. Foram editados cinco mil exemplares e foram mandados a todas as maiores autoridades públicas do Brasil. Os senhores viram que até o Dr. Odilon opinou, com toda a qualificação que ele demonstrou aqui. Então, o Senador Anastasia não fez esse projeto de lei escondido de ninguém. Ele fez esse projeto ouvindo todo mundo que podia ouvir. Então, essa é uma observação que eu quero começar colocando.

Bem, alguns pontos que eu vou colocar, com bastante objetividade, em respeito aos senhores e até ao adiantado da hora. Primeiro, eu não encontrei nenhuma inconstitucionalidade nesse projeto. Não vi nenhuma competência do Tribunal de Contas da União ser subtraída. Aí eu explico melhor, até em homenagem aos que me antecederam e ao valor especial que dou aos Ministros que falaram aqui antes. Para mim, seria inconstitucional, se houvesse retirado qualquer das competências do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Judiciário. E esse projeto não fez isso. Segundo, também não encontrei nenhum dispositivo dizendo que quem roubou dinheiro público não precisa pagar mais. Não

encontrei nenhum indicativo de redução de danos. Mas, encontrei algo que já é feito: a possibilidade de negociar. Inclusive pagamento de débito e negociar, sobretudo, como será ajustada a decisão do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Judiciário ao meu dia a dia.

Aí vem um ponto importante que eu queria colocar, é o seguinte: todo o esforço que está se fazendo agora ao Direito, inclusive os senhores perceberam que um dos maiores empreiteiros do Brasil passou muito tempo preso. Não vou discutir se essa prisão foi válida, não foi válida, mas há um esforço para salvar o investimento nacional dessa empresa. E existem mecanismos que o Tribunal de Contas tem e que ainda usou timidamente e pode usar mais: afastar o gestor público e negociar o retorno à legalidade do ato. É uma competência muito tímida, que os Tribunas de Contas exercem. Eles têm o poder, previsto em lei, de afastar o mau gestor público. É complicado, é desgastante, mas tem o poder extraordinário. Além disso, quando se fala em consequência prática da decisão, veja o que eu imagino que esses dois juristas fizeram, e não foram só eles. Meu estimadíssimo amigo Marçal Justen também contribuiu para o debate. Aqui tem artigo dele. Grandes juristas opinaram aqui. Vejam, eu imagino consequência prática exatamente como está no art. 50 atualmente em vigor. E ele diz que o juiz vai atender aos fins sociais, mais do que isso, está no art. 71, inciso IX, da Constituição que o Tribunal de Contas determinará a aplicação prática do que aqui determina. Esse poder existe. Mas o projeto não é inútil. Ah, se já existe é inútil. Não é inútil, porque ele organiza conceitos que estão afetando a segurança jurídica. Sobre isso, eu vou falar mais um pouquinho no final. O Tribunal de Contas tem outro poder extraordinário, mas que fechou um pouco as portas para ele. Vejam, até porque a demanda era muito grande. Ele pode responder consulta, fixando a tese, exatamente como já existe no art. 10. da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. O valor de poder enfrentar na tese e abreviar o esforço do gestor público que está lá, tentando.

Vamos partir de uma realidade que nós não estamos querendo enxergar: 99% dos gestores públicos são honestos. É a minoria que está gerando a manchete de jornal. É a minoria que está levando muito dinheiro embora. Mas, caramba! Esses dias mesmo eu estava na frente de uma pessoa em um balcão público e a pessoa... eu disse: Puxa! Mas que atendimento maravilhoso que você me dispensou. A pessoa não me conhecia e falou assim: "Eu sou servidor público, eu só cumpri o meu dever.". Quantos pensam assim? Talvez tenham toneladas. Mas eles não dão mídia e, se não dá mídia, não vale. Nós estamos valorizando mais a denúncia do que a defesa. E eu fui à Controladoria-Geral da União e perguntei por que é que a acusação está no site de vocês e a defesa do servidor não foi colocada lá com mesmo tamanho das letras? Porque a acusação vende.

E talvez vocês não tenham a condição de perceber, nem isso me autorizaria a fazer qualquer crítica ao controlador, mas, às vezes, receber um servidor que é honesto, não tem como pagar sequer a defesa, e eu me virar para ele e dizer: não se preocupa, olha só, lá no portal da AGU, da Advocacia-Geral da União, você é servidor público federal, você tem direito a requerer a defesa por advogados da União. Já funciona assim. Se você quiser, você pode, com suas economias, podemos conversar sobre honorários advocatícios. Mas já tem mecanismos de defesa e eles precisam mais. E, vejam, eu não estou falando "acusado injustamente". Eu estou falando "foi acusado" e que tem que fazer uma defesa, e que a defesa será organizada, exatamente, de acordo com a boa técnica processual. Ora, o Código de Processo Civil prevê a aplicação do Direito Administrativo e nas instâncias administrativas. E é uma luta, inclusive, que o Tribunal de Contas ainda não terminou, porque ele está tentando adaptar as suas normas ao Código de Processo Civil.

Outro ponto que seria importante nós colocarmos é a questão de propor ação de responsabilidade. Vejam, todos nós estamos trabalhando e, aqui, eu queria render uma homenagem à estudiosa do Direito lá do Tribunal de Contas de Rondônia, Clayre Teles. Ela pensou numa ideia que nós não pensamos ainda: implantar no Tribunal de Contas o incidente de demandas repetitivas. Puxa, isso seria ótimo para os casos de aposentadoria e a gente trabalharia nessa tese e todo o mundo saberia de antemão. E, veja, aqui está colocado mecanismos para aperfeiçoar a gestão.

Outra questão. Ah, foi colocado aqui a questão de dolo genérico, a responsabilidade objetiva do gestor. A norma manda considerar o dolo, o erro grosseiro. Esperem um pouquinho. Isso existe e tem que existir, porque, olha só, atualmente, a ideia é que cabe ao gestor o ônus de comprovar a aplicação dos seus recursos públicos. Isso não é uma deformação das leis dos Tribunais de Contas, não. É assim: o ônus da prova incumbe a quem alega. Se eu digo que transferi dinheiro a um servidor público, ele tem o dever de prestar contas. E é um dever objetivo, sim. Caberá, como faz o Tribunal de Contas, citá-lo, para aferir o dolo ou culpa. Mas, é um dever objetivo. O que essa norma vem, ela vai e conceitua o que é dolo. E aí o reparo, o Ministro Herman Benjamin, que eu estimo muito e que tenho a certeza da reciprocidade também, falou assim: Doutrina. Ora, doutrina, jurisprudência, parecer. Pois, vocês têm aqui dois juristas, eu e o Marçal Justen, que já recusamos dar parecer, ou porque estava no nosso livro ou porque não acreditamos. Eu sei disso, porque um cliente que ele rejeitou chegou a mim: "O senhor pode dar um parecer nesse sentido?". Eu disse: "É mesmo?". E, olha, o Marçal Justen não quis dar, não. Ah, porque, no livro, ele sustenta tese contrária à minha no meu livro. Vejam a integridade.

Então, vejam, não estou defendendo aqui, mas é importante se basear em doutrina e jurisprudência. Não é justo que a gente diga para o gestor: "Você ouviu o parecer jurídico.". Deu um parecer jurídico, dizendo que você podia fazer, mas agora eu estou acusando você e você está sozinho. Não, ele não está sozinho. Ele se acautelou de ter um parecer jurídico. Está nos autos. Eu até acho que aquele que deu o parecer jurídico deveria defendê-lo, pois ele sustentou a tese. Isso, eu não estou falando nada extraordinário.

Vejam o que faz o Superior Tribunal de Justiça. O Tribunal de Contas aqui, em alguns dos seus acórdãos, já referiu o princípio da aderência de diretrizes e normas, ou seja, o gestor, quando atua, ele tem que escolher entre várias possibilidades de concretização do interesse público, a que ele considera mais correta. E já teve até acórdão dizendo isso. Teve até acórdão. Então, veja só, colocando aqui agora, de uma forma bem objetiva, se, quando muda uma doutrina, nós temos que nos atentar a quê? Um tempo para adaptação. É assim com uma norma inconstitucional.

Mais duas coisas que eu tenho que falar e é realmente para encerrar. Buscamos segurança jurídica para justificar e aproveitar bons investimentos no Brasil. Segurança jurídica. Hoje, aqui, foi dado o maior exemplo que justifica a sanção integral da norma. Os senhores sentados numa cadeira, confortavelmente, ouviram teses diferentes sobre um tema. Cinco questões. Imaginem o gestor todos os dias tendo que decidir com pressa. Será que o princípio da segurança jurídica ou as teses jurídicas apresentadas não têm que ser consideradas no momento em que ele decide? Então, eu acho que esse projeto, eu queria colocar aqui de uma forma diferente. Alguém, assim, por um descuido da linguagem, falou assim: "Puxa, eu não fui ouvido e eu acho que, por isso, o projeto tem que ser vetado.". Foi um descuido de linguagem. Os legítimos representantes do povo não são o WhatsApp nem a televisão. Os legítimos representantes do povo estão logo ali. Eles aprovaram o projeto de lei. Eu queria dizer que, quinta-feira, quando vocês acordarem, pode ser que o projeto tenha sido vetado integralmente. Nada muda, mas tivemos o compromisso aqui dos Ministros. Se for vetado integralmente, o TCU vai estar de braços abertos para tentar construir uma solução, foi o que falou o Ministro Sherman, Weder de Oliveira, de braços abertos para tentar construir alguma coisa melhor. Se ele não for vetado, nós precisamos ter a mesma disposição para tentar aplicar bem essa lei. Só isso, tentar aplicar bem essa lei e, com todas as ferramentas, tentar melhorar o país. Desculpem o excesso de tempo. Obrigado.

CERIMONIAL – O próximo inscrito é o Conselheiro Moisés Maciel, que falaria em nome da Rede de Controle. Infelizmente o horário de seu voo o impediu de

permanecer no evento. Contudo, Sua Excelência pediu para informar sobre o intenso debate nos estados acerca do PL, que resultou em nota técnica conjunta a ser divulgada na imprensa. Esse documento foi assinado pelas lideranças de 21 redes de controle que atuam no combate à corrupção, a seguir enumeradas: Maranhão, Bahia, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Paraíba, Sergipe, Alagoas, Tocantins, Acre, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Amazonas, Paraná, Ceará, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Roraima e Goiás.

Para dar continuidade, convidamos o Diretor Jurídico da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, Ismar Viana.

O SR. ISMAR VIANA - Boa noite, serei breve até pelo adiantado da hora. Para além da ausência de eletricidade, que é típica do Poder Legislativo, nós ligamos o sinal de alerta. Digo, as entidades de controle, sobretudo, porque a sofisticação linguística, que reveste o projeto, nos preocupa bastante. De fato, não há retirada expressa de competências dos Tribunais de Contas do Brasil. Mas, por uma via transversa, não tenho dúvidas que muita coisa do que atualmente é feito poderá ser comprometido por conta dessa tentativa de alteração legislativa que se propõe. Atualmente, dentro do contexto do controle em si, se sabe que não há, por parte do agente controlador, a competência para executar políticas públicas. A ele cabe a avaliação do cumprimento dessas políticas. Então, nos parece, do ponto de vista da ANTCU, é um tanto quanto equivocado atribuir, por exemplo, aos órgãos de controle a responsabilidade pela ineficiência na administração pública. A responsabilidade pelo engessamento da gestão pública, a responsabilidade, por exemplo, da ausência de segurança jurídica do processo administrativo sancionador. Para além disso, a via adequada que foi escolhida para poder modificar esse cenário atual, que é a própria alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, me parece que ela não é a via adequada. Seja porque a LINDB, ela se presta, ela tem a finalidade de colmatar essas lacunas legislativas, seja porque a própria LINDB, ela tem, também, a finalidade de emprestar esses parâmetros hermenêuticos às normas do Direito Brasileiro. Em se tratando disso, o próprio processo de controle externo, ele é corolário do Direito Processual coletivo. Sendo assim, nós temos, como ramos subsidiários, como o próprio Dr. Odilon colocou, o Processo Administrativo, o Processo Penal, o Processo Civil. Então, podemos recorrer a essas três esferas processuais para poder colmatar essa lacuna.

Uma outra questão que se faz necessária abordar é que há uma confusão muito grande – eu acho que tanto por parte daqueles desavisados como parte também dos açodados – em fazer uma confusão entre proatividade no cumprimento da missão constitucional dos Tribunais de Contas com ativismo dos Tribunais

de Contas. E aí, tenta levar à sociedade a equivocada crença de que o controle, ele constitui óbice, realmente, à boa aplicação de recursos públicos.

Um outro ponto que me chamou bastante atenção é o dispositivo que trata da ação declaratória de validade de ato e de contrato, previsto lá no art. 25. De fato, há previsão expressa, no ordenamento jurídico brasileiro, da ação declaratória de constitucionalidade. Para além de se tratar de declaração de ato de lei em tese, vejam os senhores que o projeto, ele traz, ele leva essa competência para o Poder Judiciário. E a competência para fiscalizar atos e contratos, por expressa questão constitucional, foi outorgada aos Tribunais de Contas. Então, essa ação declaratória, ela não tramitará, por exemplo, nos Tribunais de Contas e, sim, no âmbito do Poder Judiciário. E aí, o Poder Judiciário, como a última trincheira, e não a primeira trincheira, me parece um pouco desarrazoado. E, não por outra razão, o legislador constituinte, ele outorgou competências próprias ao Tribunal de Contas e ao Poder Judiciário. Não outorgou expressamente essa competência para fiscalização de atos e contratos, salvo pós-fato ou por meio de alguma ação cautelar. Então, antecipar essa análise, quando se sabe que o Poder Judiciário é a última trincheira, nesses casos, seria inviabilizar essa competência constitucional dos Tribunais de Contas, que é uma competência expressa para fiscalizar atos e contratos.

Então, para além do argumento que se trouxe aqui em relação à competência para declarar em tese, eu trago essa reflexão, que essa ação declaratória não tramitará no âmbito do Tribunal de Contas. Então, não há nenhuma proposta legislativa que vá conseguir, do dia para a noite, por exemplo, garantir que os Tribunais de Contas funcionem bem. Isso passa por um necessário processo de aperfeiçoamento. Nos 33 Tribunais de Contas do Brasil, se os senhores tiverem o cuidado de assim pesquisar as leis orgânicas, encontra-se lá a positivação expressa das garantias processuais. Se não se faz bom uso delas, não é por conta da carência de normatividade e, sim, da falta de efetividade. Então, o que precisa é cobrar essa regularidade de atuação dos Tribunais de Contas, sobretudo, porque a gente sabe que o gestor público, ele é um sujeito de Direito, ele não é um objeto de investigação processual. E toda essa discussão que se traz, agora, me parece que ela veio logo após essa efetividade do entrosamento entre Ministério Público, Polícia Federal e Tribunal de Contas. Essa atuação coordenada em sistema de rede trouxe, de fato, efetivamente, efetividade nas ações de improbidade, nas ações penais, naquelas vocacionadas à repressão ao Título XI dos crimes contra a Administração Pública, aos atos de improbidade previstos lá nos arts. 90, 10 e 11. Mas, por quê? Porque a rotina do Tribunal de Contas, a rotina do agente de controle é vocacionada a conhecer a vida pulsante da Administração Pública. Então, é natural que uma ação dessas, que

vai reprimir um ato contra o poder público, se ela se dá a partir da atuação do Tribunal de Contas, é natural que se tenha uma efetividade. Então, penso eu que toda essa tentativa de engessamento e, me permitam utilizar esse termo, porque, se eu escolho a própria LINDB para poder promover esse tipo de alteração, não me leva a outra conclusão se não esse engessamento. Então, quero deixar assim a proposta ou induzir aqui a reflexão que o problema, ao nosso sentir, não está na carência de normatividade e, sim, na falta de acompanhamento do funcionamento dos 33 Tribunais de Contas do Brasil, porque nós temos, hoje, outras realidades diametralmente opostas. Se, de um lado, no âmbito da União, se critica a proatividade dos Tribunais de Contas, um suposto ativismo, no âmbito dos estados, a crítica é a falta de efetividade. Então, essa lei, para contemplar esses polos diametralmente opostos. A solução não virá com essas alterações. Muito obrigado aos senhores.

CERIMONIAL – Convidamos o Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, José Robalinho Cavalcante.

O EXMº SR. PROCURADOR DA REPÚBLICA JOSÉ ROBALINHO CAVALCANTI – Boa noite a todos, estou aqui representando a carreira inteira dos Procuradores da República, mas já tive colegas que aqui falaram. Mas, eu só queria pontuar que ficamos aqui até o fim com vocês, para pontuar a importância que damos a esse tema e algumas poucas questões. Uma delas que eu vou levantar, creio que não foi levantada ainda e que eu achava pertinente para fazer observação neste diálogo. Há 26 anos atrás, um pouco mais de 26 anos atrás, eu entrava neste Tribunal de Contas para tomar posse no seu corpo técnico. Tenho a honra e a pesada carga de ser colega de concurso dos três que estão sentados ali, dos Ministros Augusto Sherman, Marcos Bemquerer e de Júlio Marcelo e do Ministro Benjamin Zymler. Antes disso, tinha tido a passagem relâmpago, é verdade, de poucos meses, pelo Tribunal de Contas do estado de Pernambuco. Então, tenho um carinho muito grande pelo trabalho da Corte de Contas, foi por aí que eu iniciei meu trabalho na Administração *stricto sensu*. Depois disso, eu fui Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, por seis anos. Faço essa observação relevante apenas para dizer duas coisas: primeiro, que eu trabalhei treze anos como economista. Toda essa fase aí, eu não estava nem sequer formado em Direito, quando entrei nesses devidos cargos e, também, para até referenciar ao Dr. Marçal, por exemplo, esse meu pedaço da história, Dr., para tentar referenciar o que vou falar agora.

Eu não tenho dúvida – e os Procuradores da República não têm dúvida nenhuma, e eu já estou há sete anos na ANPR a esta altura, três como Presidente, quatro como vice-Presidente, acompanhando o Congresso esse tempo todo.

Eu não tenho nenhuma dúvida de que houve neste Projeto de Lei, 7.448/2017, um deficit de debate. Para dizer o mínimo. O projeto legislativo falhou nesse sentido. Tudo o que aconteceu, hoje à tarde aqui, deixa isso de maneira muito clara. O fato de que, formalmente, foi cumprido o processo legislativo não significa que, materialmente, tenha se ouvido todas as contribuições. Eu não tenho dúvida alguma, alguma mesmo, sobre a boa intenção e a qualidade da intenção do Senador Anastasia, um dos parlamentares mais bem referenciados e aplaudidos por nós todos no país, nem pelos autores, advogados e juristas que o estão defendendo.

Mas eu faço o seguinte raciocínio – me permitam fazer uma comparação com outra experiência que eu tenho de muitos anos de Administração Pública. Eu, há mais de 11 anos, represento do MPF na Encla, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, nada a ver com esse assunto que a gente tem aqui hoje. Mas, a Encla é uma experiência inovadora no Brasil, que muito bem fez já à Administração hoje, de *soft law* ou de *soft power*. Lá, só saem as coisas por consenso. Lá, só saem as coisas depois de muito debate. Quem está sentado lá na Encla, como eu, pode testemunhar como isso foi importante para aproximar visões de órgãos diferentes da Administração, amadurecendo ou não propostas que depois se tornaram lei. Algumas delas ainda estão sendo discutidas no Congresso, mas, já com o apoio integral de todos os órgãos públicos envolvidos, coisa que não acontecia antes. A falta de debate deste projeto de lei é o exato oposto da experiência da ENCLA. Você está tentando, e aí eu vou me fortalecer nas palavras do Ministro Herman Benjamin, do meu colega Edilson Vitorelli, que está com a melhor das boas intenções que seja, não estamos duvidando disso, inserindo uma série de conceitos vagos, abertos numa lei. Esses conceitos vagos ou essa inserção estão sendo colocados de maneira clara. Grande parte dos operadores do Direito, operadores administrativos, operadores de controle, estão dizendo que discordam e dizendo que, com isso, vai-se conseguir segurança jurídica. Me perdoem dizer que isso é o próprio cenário do caos. Não vai haver segurança jurídica nenhuma.

Nem o Ministério Público nem os Tribunais de Contas vão concordar com a interpretação que está sendo pensada pelos juristas e economistas. Eu lembrei que eu era economista só para lembrar isso. Fui colega... foi citado aqui, Bernard Appy. O Beca foi meu colega de mestrado, quando eu tinha 20 anos de idade, lá na Unicamp. Conheço-o ainda há mais tempo que os outros que eu aqui falo. Tenho certeza das boas intenções dele. Mas é aquela coisa do dever-ser. O economista olha para o Direito e diz o seguinte: "Olha, é melhor que tenha maior agilidade aqui. Ótimo. Isso tem viabilidade do ponto de vista

jurídico? Isso é uma outra questão.". Nós já vivemos, nesses últimos 30 anos. Já vimos um esqueleto dentro do armário atrás do outro, por questões que os economistas queriam, porque queriam resolver e que, juridicamente, não podiam ser resolvidas daquela forma. Então, faço esse raciocínio, trago essa discussão – de quem há sete anos acompanha o Congresso, de quem trabalhou no Congresso durante seis anos – de que esse deficit de discussão inviabiliza qualquer objetivo de segurança jurídica de um projeto de lei.

Olhem que eu não falei, ainda, nenhuma palavra sobre o mérito dele. Ele não resultará em segurança jurídica, resultará no exato oposto de segurança jurídica. Esse debate, amadurecido no Congresso, com a participação e legitimidade que esse debate traria, teria uma efetividade muito maior. Não tenho muito a acrescentar, já partindo para finalizar, em relação às questões de mérito que foram levantadas. Mas eu queria dar novamente, agora, um depoimento prático, um depoimento prático de um Procurador da República. Ou seja, vamos falar de Administração federal, pelo menos. Estamos falando de uma ação declaratória de legalidade. Se for um ato da Administração, da União, isso vai ser questionado na Justiça Federal. Perfeito, não temos nenhuma dúvida sobre isto. Então, vão atuar os Procuradores da República e os juízes federais. Não falo pelos juízes federais, falo pelos Procuradores da República, mas tenho a vivência de duas décadas com a Justiça Federal. Eu posso afirmar que esse objetivo do art. 25 não será atingido nunca, efetivamente. Também do ponto de vista concreto, como querem e defenderam aqui juristas brilhantes e que têm boas intenções com o país. Por quê? Todo problema complexo como esse, que chega diante de um juiz federal, ele não tem instrumental, o Procurador da República também não tem, num primeiro momento, instrumental para discutir em todas as suas consequências. Não tem equipe técnica. Não foi lá no estado, como é que eu vou definir a distância se naquele local tinha que ter uma exigência contratual, assim ou assado, para aquela determinada obra? Para isso, existe o corpo técnico dos Tribunais de Contas. Para isso, a Constituição Federal construiu que o Tribunal de Contas tem que avaliar antes. Fazer essa ação antecipada pode ser que, do ponto de vista de construção constitucional, Dr., em princípio formal, fosse possível. Do ponto de vista material, não é. Além de retirar atribuições dos Tribunais de Contas, que são entes constitucionalmente legitimados, o resultado seria o oposto do que se quer.

O que eu quero dizer com oposto é o seguinte: o mais provável resultado é que as obras seriam paralisadas. Enquanto não se resolve essa ação declaratória, nem o Tribunal de Contas vai poder se mexer, nem o juiz vai autorizar que ande. Isso pode levar anos a fio, a briga. Gostaria muito de lembrar aos senhores que as nossas ações, o nosso processo civil, por mais que o CPC tenha trazido

uma série de novidades boas, nossos litígios não costumam demorar pouco. Eu posso dizer o seguinte, como Procurador da República, num caso como esse, se chamado para atuar. Sou Procurador criminal, já estou perante o Tribunal, então, é apenas uma hipótese. Eu não vou atuar em primeira instância num caso como esse, mas é bem possível que o Edilson ou qualquer outro colega meu, o primeiro ato que o faça é o seguinte: eu quero a opinião do Tribunal de Contas, e o juiz vai deferir. Volta à estaca zero. Com uma complicação ainda pior, do ponto de vista prático.

Então, queria apenas fazer estas reflexões, teria muito mais para falar sobre o mérito, mas o tempo está esgotado, não é o caso. Pessoas aqui, com muito mais proficiência que eu, o Ministro Herman fez uma palestra brilhante. Júlio Marcelo fez uma palestra brilhante sobre muitas questões de mérito que eu queria levantar. Mas queria ponderar com os autores, como o faria com o Senador Anastasia – pessoa que eu tenho o mais alto respeito –, se aqui estivesse, de que essa ausência de debate, essa ausência de convencimento, essa situação mal definida do art. 25, se virarem lei, vão trazer resultado precisamente oposto do que se quer. Isso, eu afirmo com base em mais de 30 anos de experiência em Administração Pública e com o raciocínio que não parece fácil de ser rebatido. Não vai resolver. Na prática, essas ações vão enganchar o ato concreto, vai se ficar esperando perícias e mais perícias, não se vai resolver. Não se vai ter essa autorização para fazer o ato, não vai dar segurança nenhuma, não vai tirar o peso da caneta de ninguém.

Então, portanto, não haverá o resultado que é querido, sem discutir o fato que é inconstitucional, porque retira as atribuições dos Tribunais de Contas. E que esse debate, no Congresso, é essencial para, através do convencimento, aí sim, se chegar a uma conclusão. Se há problemas, de falta, de imprecisão de termos na Lei de Improbidade, em outras leis administrativas, eu não discuto isso. É possível que exista. Que há problemas de gestores que ficam aperreados no juízo, dizendo: "Olha, eu não quero assumir, porque eu não vou fazer nada errado e os Tribunais de Contas vão pedir isso, aquilo, aquilo outro, quinze anos depois e ainda estou respondendo documentos ao Tribunal de Contas.". Todos nós já ouvimos declarações como esta. Este fato é real, mas não se resolve pelo Projeto 7.448/2017, esse é o problema. O mecanismo, por melhores que sejam as intenções, por melhor que seja apresentado, ele não resolve nenhuma das questões que ele está se propondo a resolver. Infelizmente, vou concordar e aí fechar, com a palavra do meu colega de faculdade, meu amigo de 30 anos, Júlio Marcelo, da mesma forma: se é um remédio, era melhor ser retirado do mercado, porque ele vai fazer mal à saúde do paciente. Obrigado.

CERIMONIAL – Convidamos o Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas, Marcos Bemquerer.

O EXMº SR. MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER – Boa noite a todos. Depois desse longo debate, eu gostaria de agradecer por poder participar e expor estas poucas palavras. Eu pretendo ser muito breve. Cumprimento os colegas que estão aqui presentes, o Sherman, o Júlio Marcelo, o Robalinho, o professor Marçal, o professor Jacoby. Muito se falou a respeito desse projeto, agora à tarde e, para mim, não restou a menor dúvida. O Odilon, nós estivemos lá com o Ministro Ayres Brito, também, conversando sobre isso há duas semanas. E não restou a menor dúvida de que o posicionamento dos colegas e da Associação, da Audicon, que eu tenho a honra de presidir, é pelo veto integral. Realmente, o veto pontual de alguns artigos, alguns falam do 25 e do 28, realmente não resolveria a questão.

Eu gostaria, aqui, de levantar dois pontos importantes, duas inconstitucionalidades flagrantes que não foram comentadas aqui. O Odilon comentou, *en passant*, uma delas, o Ministro Herman Benjamin comentou outra, também. Mas eu gostaria de comentar duas que são bastante flagrantes e que, caso esse projeto seja sancionado, vai padecer de pontos bastantes questionáveis. O primeiro é a questão da competência legislativa. A União não tem competência, pela Constituição, para legislar sobre Direito Administrativo para os estados e municípios. Então, na hora que se usa uma Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, inserindo normas típicas de Direito Administrativo, na realidade, a União está usurpando a competência legislativa que seria dos estados e municípios. Essas normas não poderiam jamais ser legisladas pela União e com obrigatoriedade de serem obedecidas pelos estados e municípios. Então, tem aí uma inconstitucionalidade em relação à competência legislativa.

E tem uma outra, também muito clara, na hora em que se diz que "o servidor vai ser penalizado somente no caso de dolo", para mim, também é uma flagrante afronta ao art. 37, inciso VI, da Constituição. E lá fala, claramente, que a União tem direito de regresso contra o servidor nos casos de dolo ou culpa. Como que uma legislação infraconstitucional, em determinados casos, vem e afasta a culpa. Então, para mim, também tem uma inconstitucionalidade flagrante aí. Pelo passar da hora, cumprimentando a todos, eu agradeço mais uma vez a participação.

CERIMONIAL – Convidamos a Vice-Presidente da Associação Nacional dos Magistrados de Justiça do Trabalho, Noêmia Garcia Porto.

A EXMª SRª JUÍZA DO TRABALHO NOÊMIA GARCIA PORTO - Bem, um boa noite a todos e a todas. Acho que nós estamos há mais de cinco horas de debates sobre o PL 7.448/2017 e eu não poderia ir embora, a despeito dos compromissos da entidade, sem deixar registrada uma fala de, pelo menos, cinco minutos em relação à atuação da Anamatra, no que diz respeito à tramitação do projeto.

A Anamatra acompanhou esse projeto dentro do seu radar de análise parlamentar desde o dia 28 de outubro de 2017. E, para nosso espanto, esse projeto não estava no radar de acompanhamento parlamentar de nenhuma entidade representativa da magistratura e membros do Ministério Público. E não por descuido dessas entidades, mas, exatamente, porque fez e se travou, como se percebeu aqui, uma tramitação e uma discussão a partir da ideia de que doutos, ou aqueles que entendem melhor do Direito Administrativo, são capazes de falar sobre o projeto, mas não outros representantes diversos da comunidade jurídica e, muito menos, da representação dos cidadãos. A Anamatra subscreveu – foi a única que fez o recurso que fez travar esse projeto no dia 1º de novembro de 2017 –, mas não foi possível segurá-lo por muito tempo, exatamente pelo interesse da Casa Parlamentar de que ele tramitasse rapidamente sem muitas audiências públicas.

E, para ser muito sincera, nenhum pedido de audiência pública plural foi aceito. Nem na Câmara dos Deputados nem no Senado Federal. Essas coisas têm que ser ditas com muita clareza, porque não basta se falar que o deficit de discussão democrática é uma questão menor. É, não se discutiu, mas daí o projeto está aí, e daí de repente ele não é vetado, e aí, depois, juízes e promotores discutem o que der desse resultado. Afinal de contas, nós estamos, sim, dentro de um parâmetro, de um paradigma de Estado Democrático de Direito e, não, qualquer outro. Daí, porque projetos de lei que vêm com esse deficit democrático, eles devem ser, sim, analisados, acaso nós tenhamos que interpretá-lo no caso concreto. Além da questão do deficit democrático, eu não tenho dúvida quanto à questão do retrocesso no controle, que é necessário, da Administração Pública. Existe, sim, o risco de a impunidade estar colocado a pretexto de uma suposta segurança jurídica e de eficiência administrativa.

Uma questão importante que a Anamatra colocou – tanto na nota pública, quanto no ofício que foi endereçado a Sua Excelência o Presidente da República, pedindo a Sua Excelência o veto integral do projeto – é a questão de que o interesse público não é monopólio do Estado brasileiro, ele não é monopólio da Administração Pública. O interesse público, ele pertence aos cidadãos e, em diversas das falas dessa audiência de hoje, o cidadão não apareceu referen-

ciado. E o cidadão tem direito à uma administração pública proba, eficiente, controlada administrativamente e uma administração pública que não adote, como se adotou nesse PL, a ideia de que os fins justificam os meios. Uma vez que está feito pela administração pública, então, a gente deixa como está feito, porque é muito pior do que desfazê-lo. Sinceramente, é muito complicado o argumento que se viu circular por aqui de que se aprova o projeto e depois a gente vê o que faz com ele. Isso potencializa a insegurança jurídica e apenas reforça a cultura brasileira, que é, exatamente, uma cultura de alta litigiosidade.

E, partindo exatamente para a questão do projeto, naquilo que interessa à magistratura. Aqui, falo, evidentemente, representando os 4.200 magistrados do trabalho, mas alerto que esse ofício, esse conteúdo recebeu a adesão da Ajufe, a Associação dos Juízes Federais, da Conampe, da ANPR, da ANPT e do Sinait, como aliás foi referido no início desse diálogo pelo Presidente desta Casa, Tribunal de Contas da União. É importante destacar que esse não é um projeto que coloca de um lado a Administração Pública e de outro os órgãos de controle. Na verdade, os envolvidos nesse processo político de debate, que foram invisibilizados, também consideram cidadãos os magistrados e os próprios membros do Ministério Público. Consta no relatório do projeto uma questão bem importante, diz assim: "que o objetivo seria de se conferir segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do Direito Público.". Ao contrário dessa que é a proposta que apareceu no relatório do Senado, na época da discussão da constitucionalidade, este projeto trabalha com ideias como interesses gerais, segurança jurídica de interesse geral e interesses gerais da época, seja lá o que isso seja. E, convenhamos, que essas expressões conseguem ser mais abertas e muito mais problemáticas do que a ideia principiológica contida no controle da legalidade administrativa, que pode, sim, ser um princípio aberto. Mas, é um princípio sobre o qual controladores, Judiciário e membros do Ministério Público já acumulam experiência suficiente para saber o que é legalidade e o que é ilegalidade no plano da Administração Pública. Nesse sentido, o art. 20 é extremamente problemático, exatamente, porque ele afeta a independência da magistratura, que é *prima*do fundamental da Constituição da República.

O art. 22, a propósito, na mesma linha, cria uma modalidade de interpretação casuística, arbitrária, ao exigir consideração sobre os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Que dificuldades reais seriam essas? O dispositivo autoriza, em tese, uma lógica de que os fins justificam os meios, a qual é incompatível com a Administração Pública ou, pelo menos, com o tipo de Administração Pública que o constituinte de 1988 prometeu à sociedade brasileira.

Nesse mesmo sentido, o art. 24... – eu poderia apontar vários, vou apontar apenas aqueles que são considerados muito graves, num nível de gradação –, o art. 24 também fala de uma revisão quanto à validade do ato, que levará em conta as orientações gerais da época. Inaugura uma categoria, convenhamos, não jurídica, mas uma categoria inédita denominada de orientações gerais. Tenta até especificar essas orientações gerais no parágrafo único. No entanto, essa especificação do conceito torna a categoria mais aberta ainda do que a leitura textual sugere. Considerando o *prima*do da legalidade administrativa, que é cláusula pétrea na Constituição da República, enquanto princípio constitucional vinculante do próprio art. 37, essa modalidade teria que encontrar respaldo, em texto de lei, em sentido formal e em sentido material.

O aspecto central de maior preocupação reside no fato de que se criaram modalidades de justificativas abertas para eventual convalidação de ato ou de contrato inexistente e nulo. Não há retórica que a gente possa construir que seja capaz de esconder essa que é uma realidade gritante na própria leitura da norma. O art. 25, várias vezes referenciado aqui, fala dessa ação declaratória e, o mais impressionante dessa ação declaratória, é que ela seria de competência do Poder Judiciário. Mas, o dispositivo diz que a declaração de validade pode alcançar a adequação e a economicidade de preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste. Ocorre que essas questões são próprias da competência dos Tribunais de Contas e, sinceramente, é assim que devem permanecer, cujo retrocesso de enfraquecimento não interessa e não pode interessar, sobretudo, à cidadania brasileira.

Gostaria de me encaminhar para o final, ciente do cansaço de todos, mas a permanência de vários aqui exatamente demonstra a necessidade de se olhar para esse projeto como ele deve ser visto. Ele deve ser visto com a sensação que eu fiquei durante todo o debate, mais de cinco horas, de que nós temos muitos problemas relacionados à Administração Pública brasileira. Não podemos negá-los. Existem vários problemas nas teorias da teoria da Administração Pública. Só que a sensação que fica, a sensação clara, é que vários desses problemas legítimos foram apontados, mas eles não guardam nenhuma relação de correspondência com o PL 7.448/2017. Nós estamos falando de problemas de um lado, mas de soluções que não guardam nenhuma relação de correspondência.

Por fim, comparações com normativos de outros países são sempre interessantes. Mas, elas só são produtivas se a realidade fática, que foi encontrada nesses países, ela for equivalente à realidade fática brasileira. Porque se não for para essa finalidade, não há, ou eu posso até afirmar, é de uma utilidade

duvidosa a comparação da realidade da Comunidade Europeia com os índices de corrupção que podem ser lá verificados com a realidade brasileira. Muito obrigada pela atenção.

CERIMONIAL – Convidamos o Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, Floriano Sá Neto.

O SR. FLORIANO SÁ NETO – Boa noite a todos e a todas que estão resistindo. Cumprimentar o Ministro Carreiro e agradecer a oportunidade de falar. Dizer que eu sou o Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e dizer que esse projeto de lei não entrou no nosso radar de acompanhamento legislativo. Passou batido mesmo. Dizer da nossa... foi agora recente o encaminhamento. Estamos aqui hoje, mas estamos muito preocupados e, principalmente, com o que eu ouvi hoje aqui. Os dois lados né, defendendo cada um o seu ponto de vista. E o que chamou a atenção, e o Robalinho já adentrou nesse assunto, e eu tenho que falar um pouquinho da minha experiência. Fiquei durante 12 anos trabalhando na Câmara como assessor de dois deputados, apenas. E esse projeto de lei, ele ganhou essa tramitação toda, e não é o normal, não é comum que aconteça naquela Casa. Para se ter uma ideia, eu peguei aqui, agora: em 2017, o Plenário da Câmara aprovou 168 propostas. Dessas 168, 49 foram projetos de lei e apenas 33 de iniciativa dos Senhores Deputados. E esse projeto não está nesta estatística, porque ele não foi aprovado pelo Plenário da Câmara. É isso. Ou seja, um projeto dessa magnitude tem, realmente, efetivamente, um deficit de participação legislativa aqui na Casa ao lado. Então, eu não podia deixar de falar e centrar a minha fala nessa minha experiência de conhecer o processo de votação, o interesse que existe dos Senhores Deputados. Às vezes, nós colocamos muita culpa nos deputados, aprovaram de qualquer jeito, mas eu tenho certeza de que se essa discussão tivesse acontecido, numa audiência pública, não na CCJ, não só em uma Comissão, mas em mais de uma comissão, como essa matéria deveria ter tramitado, deveria ter seguido o rito normal, ela seria muito mais uma comissão geral na Câmara dos Deputados. Eu fico imaginando a potencialidade que nós teríamos para, efetivamente, produzir uma normativa, um ato normativo à altura do que o Brasil precisa. Os auditores fiscais se sentiram, de uma certa maneira, também atingidos nas suas atribuições. Nós não sabemos a profundidade ainda. Vamos verificar o que vai acontecer na quinta-feira. Mas, em linhas gerais, eu gostaria de parabenizar o Tribunal de Contas da União por esse processo, de discutir esse assunto. Lamentar que não aconteceu antes, na própria Câmara dos Deputados. Mas, vamos esperar o desdobramento e temos certeza de que haverá consequências, sim. O dia de

hoje, uma discussão tão rica como a que tivemos aqui no dia de hoje. Muito obrigado e boa noite a todos.

CERIMONIAL – Solicitamos aos inscritos para respeitar o tempo destinado para as manifestações. E, para dar continuidade, chamamos, convidamos a Senhora Presidente da Associação de Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Lucieni Pereira.

A SRª LUCIENI PEREIRA – Boa noite a todos. Eu cumprimento aos presentes na pessoa do Ministro Carreiro e do nosso Consultor Jurídico, o Odilon, que tem feito um trabalho de conscientização técnica de todos nós exemplar. Sem ele, eu não poderia ter feito o pouco que nós conseguimos fazer. Eu queria pegar o gancho da palavra da Drª Noêmia, de que esse deficit de debate no Congresso, para mim, ele é muito claro. Ele é uma forma de retomar uma iniciativa de 2007 a 2009, que foi da minuta de lei orgânica que chegou a ser citada hoje pelo Gaetani e que teve um grande debate, ainda que numa condição de minuta, e que não foi adiante, exatamente, porque vários aspectos foram evidenciados.

Eu tive a oportunidade de falar na Enccla com o Procurador da República André Bertuol, de Santa Catarina, e conseguimos lá tirar uma nota técnica, que foi assinada pela Juíza Salise Sanchotene, que condenava o projeto de lei. Então, se nós espremermos a essência desse PL, vamos ver várias digitais da minuta de lei orgânica. Então, para mim, é muito claro, que transito no Congresso, é muito claro uma estratégia política que foi adotada para que esse projeto passasse, sem entrar no radar das várias entidades e das instituições de controle. Fizeram, sim, uma análise crítica da minuta de lei orgânica.

Bom, muito foi dito aqui que a gestão está travada e que há um desequilíbrio entre o controle e a gestão. Eu gostaria de trazer os números. É uma questão de vício de atividade, mas a despesa de pessoal, no ano passado, chegou, na União, a 304 bilhões, 84% no Poder Executivo. Então, eu tenho um desequilíbrio em que sentido? Só 16% desse montante significam as despesas de todos os outros Poderes no país inteiro. Então, os vários segmentos da Justiça, os vários ramos do Ministério Público? Que desequilíbrio é esse? Será que o que eu tenho é que equilibrar o quê? Porque a maior parte de recursos de pessoal são aplicados no Poder Executivo.

Então, eu acho que a questão é muito maior. E há, sim, muitos trabalhos que mostram um diagnóstico, que não é completo, mas com vários aspectos, que certamente a gente poderia ter uma melhoria da gestão. Que é ver os fatores críticos de melhoria da gestão e de eficiência desses projetos. Nós temos

aqui... em 2013, foi publicada uma nota que mostrava que, das mil e cento e cinquenta e poucas auditorias de obras públicas, apenas 167 tinham indicação de paralisação e apenas 0,6% com indicação de bloqueio orçamentário. Quer dizer 0,6%, nem 1%. E, desse rol, estavam as fiscalizações de Abreu e Lima e Comperj. O Tribunal indicou a paralisação com bloqueio orçamentário. Tivemos acolhida no Congresso, mas houve o veto. E a Lava Jato mostrou no que isso deu. Se seguissem, hoje, talvez, alguns atores não estivessem no rol das ações penais. Então, o que dizer, o que se precisa fazer? O que se discute para o limite dos cargos em comissão? Vamos fazer 30 anos de Constituição. Esse é um tema que não avança. O que se faz para a lei de responsabilidade orçamentária? Sabemos que há uma relação, no mínimo comprometedora, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, com as trocas de emendas. Quando se pega um grande escândalo de "Sanguessuga" e assemelhados e puxamos o fio chegamos às emendas parlamentares. O que se faz para efetivamente aprovar esses projetos de lei no Congresso?

Para finalizar, eu queria chamar atenção do controle pedagógico que precisa ser fortalecido. O que o Poder Executivo faz para fortalecer o controle interno, num sentido de fazer um controle pedagógico? Porque, se todos os órgãos de controle quiserem focar em combate à corrupção, realmente fica difícil. É importante que os órgãos que têm a missão de assessorar e de orientar pedagogicamente o Poder Executivo – e eu não digo isso por uma percepção pessoal. Há vários trabalhos desta Corte para que se fortaleça o controle interno, para que ele faça um trabalho pedagógico e, não, de combate à corrupção. Denasus está desmontado. Há vários trabalhos nossos de 93. Há mais de 20 anos que a gente sinaliza que é preciso fortalecer e estruturar esses órgãos para que o gestor não tenha um índice alto de insegurança. Então, é a falta desses órgãos estruturados que geram, sim, insegurança nos gestores e, não, uma atuação do controle, que está dentro dos limites constitucionais. Teria vários aspectos aqui, mas já são oito horas e tem outras pessoas inscritas. Mais uma vez, eu gostaria de agradecer pela realização deste evento, às entidades parceiras, à administração, que em tempo recorde organizou esse evento tão grandioso e, mais uma vez, ao meu amigo Odilon, que fez um trabalho de alerta exemplar, de grande qualidade técnica. Muito obrigada a todos.

CERIMONIAL – Convidamos o representante da Associação dos Juízes Federais do Brasil, Marcelo Albernaz.

Convidamos o Vice-Presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União, Paulo Martins.

Convidamos o Presidente da União dos Auditores Federais de Controle Externo, Eduardo Rodovalho.

Convidamos o Vice-Presidente da Associação dos Servidores do Tribunal de Contas da União, Alison Souza.

Convidamos o Presidente da União Nacional de Servidores, Auditores, Técnicos e Auxiliares do Tribunal de Contas da União, Wilson Figueiredo.

Convidamos o Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, Rudiney Marques.

O SR. ASTROGILDO LIMA FRANCO – Em nome da União Nacional dos Servidores do Tribunal de Contas da União e aqui representando o seu Presidente Wilson Figueiredo, sendo Vice-Presidente da Entidade, queremos agradecer ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Raimundo Carreiro. Saudamos as autoridades presentes, renomados professores, senhores representantes de classe, senhoras e senhores servidores públicos. "Não havendo sábios conselhos o povo cai, mas, na multidão de conselheiros, há sabedoria e segurança.". Embora não seja este um fórum de cunho eclesiástico, nada obstante, já se tendo aqui suscitado até mesmo a indulgência plenária do Direito Canônico, entendemos e cremos que não haverá nenhum pecado em citar um provérbio de Salomão. E a União Nacional dos Servidores do Tribunal de Contas da União, entidade parceira do Sindilegis, da Auditar, da ASTCU, da ASAPTCU, aqui citadas, entende que buscar os conselhos e as opiniões de preclaros doutrinadores, juristas, operadores do Direito, servidores públicos, representantes de classes e da própria sociedade é um ato de grande sabedoria do Senhor Presidente do TCU, como lhe é peculiar, cuja iniciativa moveu agenda de eminentes autoridades, sejam oficiais ou acadêmicas, e de pessoas simples.

No entanto, todos buscando dignificar o poder que emana exatamente desse povo que, no conjunto, formamos. Tal sábia atitude não deveria ter sido adotada pelos representantes desse mesmo povo, antes de uma proposta de alteração tão intensa no campo do Direito? Numa lei basilar para os demais diplomas legais? O legítimo representante do povo, exatamente por ser legítimo representante do povo e parlamentar que o é, não deveria dar oportunidade para que representantes de classes do povo também tivessem a palavra e usassem o Parlamento? Até por uma questão de prudência e respeito à sociedade, que é destinatária dos benefícios, dos acertos, mas é, também, em igual ou maior proporção, vitimada pelos erros, seja por negligência, imprudência, imperícia,

culpa ou dolo de representantes pelo mau uso de recursos públicos, esse diálogo ou audiência pública não teria lugar? Afetar competências consagradas pela Lei Maior para esta Corte será o caminho mais acertado?

Senhoras e senhores, não podemos deixar escapar da memória as origens deste Tribunal. Ainda no alvorecer da *res publica* brasileira e todo o seu ideário apregoado pelo grande pesquisador, jurista, contador, embaixador e, também, doutrinador, entre outras qualificações, Ruy Barbosa, que apresenta uma descrição do Tribunal de Contas que, de tão precisa, parece transpassar 128 anos de história, como se ontem tivesse sido escrita. Diz, o mais tarde cognominado "Águia de Haia", que o Tribunal de Contas é corpo de magistratura intermediária à Administração e à legislatura, que colocada em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais, funções vitais, no organismo constitucional, sem riscos de converter-se em uma instituição de ornato aparatoso e inútil. E o professor Ruy Barbosa ainda continua a sua preleção: não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, em 1890, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente.

E a pergunta que a UNA-TCU traz à reflexão de tantas mentes iluminadas neste mesmo recinto é: A quem ou a que interessa tornar a Corte de Contas impotente ou apenas uma instituição decorativa, ainda que plena de fausto, mas inútil? A UNA-TCU, portanto, agradece a oportunidade de se apresentar e de se pronunciar nesse elevado debate, posto que a menor das representações, pelo que vimos a público manifestar nosso total apoio ao Tribunal de Contas da União e demais cortes de contas, na sua missão constitucional de prestar imprescindível auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo em benefício da sociedade brasileira.

E, para finalizar, lembram-se daquele famoso elefante esquadrinhado a partir de óticas parciais? Pois bem, é assim mesmo que o é, porque nenhuma instituição ou seus agentes, por maior poder ou autoridade que lhes tenha sido outorgado, não terá o poder da onisciência e onipotência. Daí, a importância do trabalho conjunto dos órgãos, para que o corpo funcione a contento. E acredito que, dessa visão, tenha resultado a chamada rede de controle. A partir, ou melhor, atingir algum ou alguns desses mesmos órgãos é afetar o todo, o corpo, a pessoa, fazendo adoecer o seu Estado. E, nesse contexto, solicitamos, portanto, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Temer, pelo veto integral e radical do PL 7.448/2017. Muito obrigado.

CERIMONIAL - Convidamos o Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, Rudinei Marques.

Convidamos o Presidente da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Alex Canuto.

O SR. ALEX CANUTO – Boa noite a todos. Bom, como o debate está aberto neste espaço democrático, eu vim aqui fazer um contraponto, nadar contra a corrente de tudo o que foi falado aqui. A minha associação, a Anesp – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em assembleia geral, deliberou unanimemente em apoio à sanção integral do projeto de lei. Somos EPPGGs, como o nome é muito extenso, somos conhecidos, popularmente, como gestores públicos ou gestores federais. Então, trabalhamos diretamente na gestão, na execução de políticas públicas. Eu vejo aqui que a maioria dos oradores são do ramo do Direito. Eu também sou advogado, apesar de hoje ocupar um cargo de EPPGG, sou advogado também. Então, falo aqui com um pé nas duas canoas, tendo um ponto de vista dos dois lados, tanto o lado jurídico, que é mais o lado do enforcement, do controle, quanto o lado da gestão.

Resumidamente, o que eu tenho para colocar é o seguinte: o PL visa dar segurança jurídica para o executor da política pública e, também, a disciplinar o controle. Eu acho que combater a corrupção, como foi falado aqui, é consenso. Eu acho que ninguém no Brasil, hoje, é a favor da corrupção ou quer suspender o combate à corrupção. Então, estamos todos do mesmo lado, no sentido de ter políticas públicas contra a corrupção, mas o que eu venho colocar aqui é a que custo nós estamos combatendo a corrupção hoje em dia. O custo-benefício dessas políticas nos últimos anos. É claro, temos aí a operação Lava Jato, a Zelotes, muitas operações trabalhando. As que são mais conhecidas na mídia, outras nem tanto, e está tendo algum resultado, sim, está prendendo corrupto, está havendo o controle *ex post*, o controle *ex ante*, como foi colocado aqui. O TCU tem um papel importante no controle *ex ante*. Estamos fazendo isso, mas a que custo estamos fazendo.

Quando a gente trabalha com gestão na política pública, a gente tem sempre em mente a regra dos três "E", eficácia, eficiência e efetividade. Eficácia é quando você consegue fazer uma política pública; eficiência é fazer ela custando pouco; e efetividade é saber se aquela política pública, realmente, resolveu o problema a que ela se propôs a resolver. Por exemplo, quando se constrói um viaduto, conseguir construir o viaduto é uma medida de eficácia; se aquele viaduto custou barato, teve um custo razoável, ele é eficiente; se aquele via-

duto, realmente, ajudou a melhorar o trânsito, ele foi efetivo. Então, não basta uma política pública ser eficaz. Hoje em dia, não há dúvidas que as políticas de combate a corrupção estão sendo eficazes. Tem muito corrupto na cadeia, tem muita coisa boa acontecendo. Mas a que custo? Está acontecendo ao custo do travamento da gestão pública. Você tem uma insegurança jurídica muito grande, principalmente, do segundo escalão para baixo, que representa um custo de operacionalidade do Estado, porque o Estado está de mãos atadas, inoperante, não podendo prestar, muitas vezes, o serviço adequado para a sociedade, porque o tomador de decisão de boa-fé, que não tem um padrinho político para segurá-lo no cargo, caso haja algum problema, ele não toma decisão, fica na decisão burocrática. Não aquela que vai resolver o problema para a sociedade, mas aquela que não vai trazer problema para ele, que não vai trazer risco jurídico para ele, e não toma a decisão. Além do problema de RH, de trazer gente qualificada para ser tomador de decisão ou ordenador despesa. Hoje, muita gente concursada, qualificada, não quer assumir. Prefere não ganhar o plus no salário, a gratificação, a correr um risco de ser responsabilizado. Trazendo aqui mais um exemplo: é como se a gente tentasse resolver o problema dos atropelamentos aqui no trânsito de Brasília. Tem atropelamento, olha, se você colocar máxima de velocidade na cidade inteira de 20 km/hora, tenho certeza que o número de atropelamentos vai chegar próximo de zero, você praticamente resolve o problema de atropelamentos, mas a que custo? Todos os motoristas de Brasília vão andar a 20 km/hora? Hoje, a Administração Pública no Brasil está andando a 20km por hora com medo de represália, porque tem meia dúzia de pessoas aqui que desrespeitam as leis de trânsito, andam acima da velocidade, dirigem embriagado entre outras coisas. Você arrochar a regra para todo mundo não é o que vai resolver. Você faz com que a pessoa que anda dentro da regra fique mais restrita, enquanto aquele que já descumpre mesmo continua descumprindo.

Entrando no PL, mais especificamente, no texto do PL, a gente vê lá dois tipos de dispositivos: um, que eu acho que talvez seja mais consensual, é tocante à gestão, que ele diz, por exemplo: uma decisão do controle administrativo ou judicial que, por exemplo, pare uma política pública vai ter que dizer as consequências disso. Muitas vezes, hoje, o controlador, seja no nível judicial, seja administrativo, o que for, ele simplesmente diz: "Oh, você não pode fazer deste jeito.". Se você pergunta: "Está bom, não posso fazer assim, então como é que eu faço?" "Ah, isso eu não posso falar, eu não posso me responsabiliza...". Porque é cômodo falar não. O avaliador, o controlador da política pública que fala não, ele não se responsabiliza, ele está limpo, eu disse não e acabou. Se vai morrer gente, se vai gastar dez vezes mais recurso público que gastaria, não importa, eu disse que não, está dentro da lei, eu me respaldo. Então, se

também não pode fazer, diga, então, como é que vai fazer? Ah, eu não posso tirar remédio de um hospital que está com um estoque bom e passar para outro, porque tem uma regra dizendo que eu não posso, mas o outro hospital está sem remédio. Se eu não posso tirar desse aqui, então me fala como eu resolvo o problema ali. Não é simplesmente falar não pode e o gestor que se vira, não é problema meu. Então, o que o projeto tenta é disciplinar isso, equilibrar essa relação, para que haja o controle, é claro, e, também, não se prejudique a gestão pública no Brasil.

O segundo tipo de dispositivo é o que dá garantia jurídica para o tomador de decisão. Foi colocado aqui. Tudo bem, existe o tomador de decisão de boa-fé, mas também existe o de má fé, vulgo corrupto. E o mesmo dispositivo que vai dar segurança jurídica para o tomador de boa-fé também vai ser usado pelo de má fé, para se esconder e fugir da fiscalização. E, de novo, eu volto na pergunta custo-benefício. Tudo bem, vamos manter a legislação enrijecida, para não dar liberdade ao corrupto. A que custo? Ao custo de travar todos os gestores de boa-fé do Brasil também? Vale a pena esse custo-benefício? Eu sei que não há dados, não há um estudo científico, é difícil mensurar isso, mensurar corrupção, mas é a pergunta que eu quero deixar colocada aqui. Não dá, como disse aqui o professor Gaetani, mais cedo, para a gente zerar o jogo. Não dá para você, simplesmente, dizer: "Para tudo! Para a Administração! Vamos, primeiro, acabar com o problema da corrupção e, depois, aí sim, construímos um novo modelo". Nós temos que trocar o pneu com o carro andando, não dá para parar o carro. Então, sim, temos que continuar combatendo a corrupção, continuar combatendo o mau uso de recurso público, mas sem parar toda a gestão pública no Brasil. É como... é mais do que 20 por hora, é como proibir automóveis na cidade. Você certamente zera o problema de atropelamentos, só que não dá para a gente parar a Administração Pública totalmente. Tem que continuar andando e ter políticas focalizadas. Ao invés de ligar a metralhadora giratória, ser mais *sniper*, mirar no alvo e acertar no corrupto ou acertar no mau gestor público que age com irresponsabilidade, que age de forma temerária.

Só para terminar, então, a segurança jurídica que este PL está colocando, tenta colocar, é do segundo escalão para baixo. Nós estamos falando de segurança jurídica para tomadores de decisão do segundo escalão para baixo. O escalão superior da política brasileira não precisa desse projeto. Hoje em dia, quem tem foro privilegiado, quem é julgado por tribunal superior, não precisa disso para se eximir de responsabilidade. Tenhamos isso em mente, quando se fala aqui

que vai facilitar a vida de corruptos. Quando você tem Tribunais Superiores aí, que dão, frequentemente, anistia, convertem prisões de corruptos em

prisão domiciliar por questões humanitárias. Quem tem tribunal superior para ganhar questão humanitária não precisa desse projeto de lei aqui para se resguardar. Então, tenhamos em mente, o tipo de gestor público, o nível de gestão que esse projeto foca. Nós temos na Administração, no Executivo, assim como também tem no Judiciário. Se diz no Brasil, hoje, que temos dois Judiciários: o da base, primeira e segunda instâncias, eminentemente meritocrático, com a meritocracia na investidura de cargos, com meritocracia nos procedimentos, na ascensão profissional, e o Judiciário dos Tribunais Superiores. No Poder Executivo, é a mesma coisa, você tem o nível político e você tem o nível segundo escalão para baixo, intermediário, formado por servidores efetivos, concursados, por meritocracia e ali a coisa tende a funcionar. Não todo o Poder Executivo, não os três níveis, obviamente, mas você tem nichos de excelência onde a coisa pode funcionar, poderia estar funcionando melhor, não está funcionando, porque você tem uma série de regras que não vêm sendo adequadas, vêm restringindo muito a ação de iniciativas do Executivo que poderiam melhorar a gestão pública do Brasil.

Então, eu só queria colocar essa questão, de que, muitas vezes, a dificuldade de aplicar uma regra no andar de cima e, hoje em dia, nós temos leis, há leis para punir corrupção, o problema é a aplicação da lei, a morosidade dos Tribunais Superiores. São esse tipo de anistia disfarçada, questão humanitária e, na dificuldade que é, e o Brasil inteiro viu, hoje em dia, a dificuldade que é colocar corrupto de alto escalão na cadeia. Na dificuldade de atacar o alto escalão, você arrocha no escalão abaixo para compensar essa lassidão no combate à corrupção no andar de cima. Então, o que a gente tem que fazer, hoje em dia, é acabar com o foro privilegiado, se quiser combater a corrupção, garantir o fortalecimento do instituto da delação premiada, de operações como a Lava Jato, a Zelotes e muitas outras, e não querer compensar isso, como vem sendo hoje, numa forma até bem intencionada, mas não adequada, de fortalecer, arrochar, excessivamente, o controle em cima da gestão meritocrática do Poder Executivo, de pessoas, de servidores públicos que têm espírito republicano, que há gente com boa intensões e que querem fazer melhor. Então, a mensagem final é essa: atacar por aí, pela sanção do projeto, porque esse projeto de lei vai dar segurança jurídica e vai fazer com que a Administração Pública brasileira não ande mais a 20 por hora e ande numa velocidade compatível com o século XXI. Muito obrigado.

CERIMONIAL - Para encerrar este evento, convidamos o Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Raimundo Carreiro.

O EXMº SR. PRESIDENTE, MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO – Eu iniciei este evento dando boa tarde a todos e vou encerrar dando boa noite a todos. Depois de 5 horas e 35 minutos de debate aqui, sobre esse projeto de lei. Agora, os senhores imaginam se ele tivesse caído no radar como o Presidente da Associação da Receita Federal disse aqui. Não foi só no radar da Receita Federal que ele não caiu, foi em todos os radares de assessorias parlamentares que acompanham a tramitação de projetos dentro do Congresso. Todos foram pegos de surpresa.

Não se deve atribuir a nenhum Assessor Parlamentar que atua dentro do Congresso, ele ter sido omisso e não ter acompanhado a tramitação desse projeto. Na verdade, ele pegou a todos de surpresa, inclusive, a sua tramitação, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados. Vejam bem, no Senado Federal, onde foi feito uma audiência pública, foi ouvida a Associação Nacional dos Municípios. Gente, o que os municípios têm a ver com um assunto dessa magnitude? Quer dizer, será que foi uma forma de passar um rouge na cara das pessoas e dizer que houve uma discussão? E na Câmara dos Deputados? Não precisa se repetir o que aconteceu. E quem conhece o processo legislativo dentro da Câmara dos Deputados, realmente, é de se estranhar como esse projeto tramitou naquela Casa e chegou à sansão do Presidente da República, sem passar pelo crivo do Plenário.

É como foi dito aqui, pelo Ministro Herman Benjamin: é a lei das leis. É a lei que interpreta o Direito brasileiro e é colocada no mundo jurídico numa situação dessas. Quer dizer, nós, aqui no Tribunal, tivemos a coragem de enfrentar esta questão, mesmo com todas as observações que foram feitas de que o projeto já está na sanção do Presidente da República, então tem que deixar? Não. A discussão apenas começou. Os senhores sabem disso. Dependendo do resultado que o Presidente da República der na próxima quarta-feira, então, vai começar novo ciclo de debate. E esse, com certeza, vai ser bem mais de alto nível, ou melhor, em outros escalões superiores, do que no nosso nível aqui, que estamos chamando a atenção para os males, para os inconvenientes de um projeto desse entrar em vigor, sem ter tido um debate, sem ter tido um conhecimento de todos, principalmente, eu vou citar aqui duas instituições: o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal. Não estou desprezando nenhuma das outras, mas, principalmente, os dois mais atingidos são estas duas instituições.

Então, eu quero agradecer a todos vocês, a todos os meus colegas aqui do Tribunal de Contas da União, Senhores Ministros, Ministros-Substitutos, Ministério Público, os nossos servidores, os Secretários-Gerais, a Consultoria Jurídica,

a Presidente da Associação, a Luciene, a todos vocês que estão aqui até este momento. E o estímulo, a coragem, a ideia de nós realizarmos este evento. Eu mesmo disse para os servidores, os Secretários aqui que me chamaram para encabeçar este debate, eu até disse: olha, o papel que o Tribunal de Contas tinha que fazer já fez, foi oferecendo subsídios ao Presidente da República, ao Ministério Público Federal, aos três órgãos que serão chamados a se manifestar sobre a sanção ou veto do Presidente da República e a nossa presença lá, junto ao Presidente da República. Eu pedi uma audiência de imediato, e o Presidente da República, no dia seguinte, já nos concedeu a entrevista, quando nós tivemos a oportunidade de expor a ele o nosso posicionamento.

Também no dia anterior, tivemos uma audiência aqui, com praticamente todos os Ministros. O Ministro Sherman estava lá presente, o Ministro Bemquerer, que está aqui junto conosco, de todos, praticamente, todos os Ministros aqui do Tribunal, os Ministros-Substitutos, com o Senador Anastasia, lá no Gabinete da Presidência. Onde nós expusemos, tivemos a oportunidade – inclusive o Consultor Jurídico também estava lá presente – de expor os malefícios que esse projeto poderia trazer ao controle externo. Ele também deu o posicionamento dele. Ele disse que foi apenas o instrumento. Ele recebeu esse projeto do Sundfeld e do Floriano e apenas subscreveu, mas ele achava que pontos do projeto eram muito bons, levando em consideração as ponderações que o Tribunal fez em três dispositivos, que, tudo bem que a lei, o projeto poderia ser até sancionado para aproveitar uma parte dele, mas aqueles três dispositivos poderiam ser sancionados para depois se reabrir uma discussão futura com todas as entidades e com todos os órgãos interessados. Então, nós fizemos o nosso papel e eu contei aqui, eu vou repetir, com o apoio da Drª Raquel Dodge, a primeira pessoa que eu consultei foi ela, que eu disse que os dois órgãos mais atingidos são Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal. Então, se a Drª Raquel Dodge se comprometeu de vir aqui para dar o seu depoimento, para dar a sua colaboração, nós vamos fazer o evento. Ela cancelou todos os seus compromissos para aqui estar junto conosco, onde ela se manifestou aqui, neste evento. Então, estamos encerrando este diálogo público. Para nós, e para todos vocês que compareceram, o sucesso foi o comparecimento de vocês, o sucesso foram as manifestações, favoráveis e contrárias, de todos aqueles que tiveram a gentileza e a bondade de aqui comparecer para manifestar os seus pensamentos. Eu agradeço a todos e dou por encerrado este evento e agradecendo, novamente, a todos vocês que aqui estão até este momento. Muito obrigado.

Responsabilidade pelo conteúdo
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Responsabilidade editorial
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Fotos
TCU/Divulgação

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
SAFS Qd 4 Lote 1 - Edifício Sede - 1º andar - sala 146 - SAFS
Brasília-DF CEP : 70042-900
segepres@tcu.gov.br
(61) 33165338

Ouvidoria
Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

MISSÃO
Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

VISÃO
Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável