



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI

Nº 4980, DE 2019

Estabelece diretrizes para o sistema de controle interno dos entes públicos, conforme os artigos 37, 70 e 74 da Constituição Federal.

AUTORIA: Senador Flávio Arns (REDE/PR)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PROJETO DE LEI N° , DE 2019

SF/19347.19637-37

Estabelece diretrizes para o sistema de controle interno dos entes públicos, conforme os artigos 37, 70 e 74 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O sistema de controle interno, previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, realizará suas atribuições nas áreas de auditoria, ouvidoria, correição e controladoria, tendo em vista a efetividade dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade.

Art. 2º Todos os entes da Administração Direta e Indireta do Estado, inclusive pessoas jurídicas controladas pelo Poder Público, no âmbito do Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal, bem como nos respectivos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Defensoria Pública, deverão estruturar adequadamente seus próprios sistemas de controle interno, de modo a bem desempenhar suas atividades precípuas, nos termos desta Lei.

Art. 3º São atividades de auditoria interna:

I – Fiscalizar, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o uso dos recursos públicos, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas;

II – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;

III – Avaliar a legalidade e os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

IV – Verificar a regularidade dos projetos e processos conduzidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, do correto uso dos recursos públicos e dos atos praticados por agentes públicos;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

V – Examinar e reportar sobre a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controle desenvolvidos para ajudar o órgão ou entidade a alcançar seus objetivos estratégicos, operacionais, financeiros e de conformidade;

VI – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres;

VII – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

VIII – Realizar e executar plano de auditoria, com periodicidade mínima anual, com base em priorização que considere riscos envolvidos e volume de recursos relacionados;

IX – Recomendar medidas com o objetivo de prevenir ou sanear falhas e irregularidades detectadas e, sempre que necessário, indicar responsabilidades e providências cabíveis;

X – Monitorar as situações mais relevantes durante sua execução, sempre que possível, relatando imediatamente ocorrências em desconformidade;

XI – Apresentar relatório circunstanciado de cada auditoria ou ação de controle efetuada, que deverá ser encaminhado à autoridade superior competente.

§ 1º Ao dirigente do órgão de auditoria interna é assegurada permanência na função por prazo não inferior a três anos.

§ 2º As atividades de auditoria interna devem se nortear pelos princípios da independência, zelo profissional, objetividade, integridade e confidencialidade, definidos em estatuto de auditoria interna de cada órgão ou entidade, assegurada a segregação de funções entre o auditor e o gestor.

Art. 4º. São atividades de ouvidoria:

I – Atender a todas as manifestações de cidadãos e assegurar respostas nas condições e prazos exigidos pela legislação;

II – Registrar, encaminhar, monitorar e analisar as manifestações, classificando-as como pedido de informação, reclamação, sugestão, elogio ou denúncia;

III – Elaborar relatório ao dirigente responsável pela instituição, com apresentação dos dados dos atendimentos, providências e recomendações;

SF/19347.19637-37



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

IV – Incentivar a participação na gestão pública e divulgar canais institucionais para tanto;

V – Representar perante a instituição em que se insere e promover a defesa do usuário do serviço público, nos termos da Lei n. 13.460/2017;

VI – Produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados, com base nas manifestações recebidas;

VII – Publicar relatórios e estatísticas, inclusive em portal na rede mundial de computadores;

VIII – Desempenhar outras atribuições relacionadas com a participação, a promoção e a defesa da cidadania, tendo como base, inclusive, boas práticas internacionais relevantes para orientar seu trabalho.

Art. 5º São atividades de correição:

I – Instaurar e conduzir processo apuratório, em vista de hipótese fática indevida, e de responsabilização, para confirmação de autoria e imposição de sanções, inclusive nas hipóteses das Leis n. 8.112/90, 8.666/93 e 12.846/2013;

II – Instaurar e conduzir processo de tomada de contas especial nas hipóteses da Lei n. 8.443/92;

III – Realizar inspeções e fiscalizações, segundo critérios fundamentados;

IV – Requisitar quaisquer documentos, inclusive aqueles relacionados ao uso de recursos públicos por entidades privadas, e convocar pessoas para esclarecimentos, depoimentos e testemunhos;

V – Desenvolver ações preventivas, inclusive com técnicas de inteligência, a fim de evitar irregularidades e práticas lesivas ao patrimônio público;

VI – Encaminhar a documentação pertinente às autoridades competentes, quando comprovada a ocorrência de irregularidade, para a adoção das providências cabíveis;

VII – Publicar os resultados alcançados, inclusive cada sanção aplicada.

Art. 6º São atividades de controladoria:

SF/19347.19637-37



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

SF/19347.19637-37

I – Fomentar a transparência pública e contribuir para a aplicação das normas de acesso à informação, conforme a Lei n. 12.527/2011;

II – Administrar portal da transparência na internet, zelando por fácil acesso, abertura dos dados e completude das informações;

III – Acompanhar a execução das políticas públicas de integridade e anticorrupção, avaliando os impactos causados e a qualidade do gasto público;

IV – Avaliar o impacto das políticas de controle interno e anticorrupção, promovendo estudos e pesquisas, analisando e divulgando informações, de modo a contribuir com a gestão;

V – Incentivar a integridade e a ética, por meio de revisão de procedimentos, difusão de boas práticas de integridade, coordenação com a Comissão de Ética Pública da Presidência da República para ações relativas à ética e outras medidas pertinentes;

VI – Fomentar iniciativas de capacitação, qualificação, formação e produção de material informativo e de orientação, nas áreas relacionadas ao controle;

VII – Elaborar e difundir normas técnicas e orientações administrativas para padronização dos procedimentos;

VIII – Apoiar o controle externo e incentivar o controle social.

Art. 7º As atividades diretamente voltadas à finalidade precípua do sistema de controle interno serão desempenhadas por agentes públicos devidamente investidos em funções compatíveis, com reputação ilibada e conhecimentos especializados.

Art. 8º Os órgãos integrantes do sistema de controle interno elaborarão plano de trabalho anual, com definição de prioridades e resultados almejados, promoverão intercâmbio de informações relevantes e publicarão relatórios periódicos de suas atividades.

Art. 9º Os responsáveis pelas atividades de controle interno previstas nesta Lei, ao constatarem quaisquer irregularidades ou ilegalidades, darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Parágrafo único. Caso o fato detectado possa também configurar crime ou contravenção, será remetida cópia integral do feito apuratório à Polícia e ao Ministério Público.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Art. 10. É assegurado aos responsáveis pelas atividades de auditoria, correição e controladoria acesso completo, livre e irrestrito a todos e quaisquer processos, documentos, registros ou informações necessários ao desenvolvimento de seus trabalhos, em todo e qualquer meio, suporte ou formato disponível, inclusive banco de dados, estando sujeito às sanções da Lei n. 8.429/92 a pessoa que negar acesso àqueles servidores durante o regular exercício de suas funções.

Art. 11. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 11

XI – negar acesso completo, livre e irrestrito a quaisquer processos, documentos, registros ou informações a agente público responsável por atividades de auditoria, corregedoria ou controladoria durante o regular exercício de suas funções” (NR)

Art. 12. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato será parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao sistema de controle interno.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A prevenção e o combate à corrupção podem ser mais efetivos se houver adequado controle da Administração Pública, por meio de instituições próprias e procedimentos eficientes, segundo parâmetros técnicos nacionais, em sintonia com as melhores referências internacionais.

O sistema de controle interno dos entes públicos no Brasil, previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição da República, não conta com previsão normativa, de alcance nacional, das atividades essenciais que deve contemplar, conforme as diretrizes constitucionais em vigor.

Até hoje existe muita insegurança e indefinição acerca do que seja o sistema de controle interno, e de quais atividades deva contemplar.

A falta de sistema de controle interno, sua insuficiente organização ou ineficiente funcionamento propiciam campo aberto às mais diversas irregularidades administrativas e malversações do dinheiro público, sendo imperativo dotar todos os entes estatais de condições adequadas para a

SF/19347.19637-37



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

prevalência dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, estabelecidos no artigo 37 da Carta de 1988.

Conforme a moldura legal vigente e o entendimento técnico, consolidado conceitualmente, a partir da prática do controle pelos órgãos e agentes responsáveis, tem-se na atualidade a difundida compreensão de que o sistema de controle interno envolve no mínimo o desempenho de quatro macrofunções, as quais enfeixam amplo e robusto conjunto de atividades¹:

- ✓ Auditoria;
- ✓ Ouvidoria;
- ✓ Correição; e
- ✓ Controladoria.

Diversas leis acometeram, nas últimas décadas, novas atribuições aos órgãos de controle interno, bastando mencionar a Lei de Improbidade Administrativa (n. 8429/92), de Licitações e Contratos (n. 8666/93), de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), da Transparéncia (Lei Complementar n. 131/2009), de Acesso a Informação (n. 12.527/2011), Anticorrupção (n. 12.846/2013), de Parcerias com Entidades Sem Fins Lucrativos (n. 13.019/2014), de Responsabilidade das Estatais (n. 13.303/2016), de Defesa do Usuário do Serviço Público (n. 13.460/2017), entre outras.

A doutrina também realça a necessidade de haver adequada estruturação e funcionamento do sistema de controle interno, conforme a abalizada lição da prof. Odete Medauar, em sua conhecida obra Controle da Administração Pública, claramente mostrando a conveniência de aperfeiçoamentos e avanços:

Embora tenha ocorrido, no Brasil, melhoria nos controles, ainda é insuficiente. Torna-se mister prosseguir no aprimoramento dos controles, institucionalizados ou não, para que a Administração e seus agentes atendam, de modo efetivo, os verdadeiros interesses e direitos da população, no caminho da moralidade, da legalidade, da eficiência e do correto uso dos recursos públicos (Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3. ed., p. 19).

No plano internacional, tratados e convenções reforçam a trilha mais adequada a ser percorrida pelas nações, em rumo bem traçado e iluminado

¹ Nos termos apregoados pelo Conselho Nacional de Controle Interno CONACI (“Panorama do Controle Interno no Brasil” – Organizadores Gustavo Gonçalves Ungaro e Raphael Rodrigues Soré. Brasília: CONACI, 2014).

SF/19347.19637-37



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

– para reduzir riscos e perigos – sem atalhos nem desvios, de modo a não ser presa fácil da corrupção; e diversas iniciativas buscam impulsionar a integridade, a participação e o adequado controle da gestão pública, bastando mencionar a Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP, iniciada por Estados Unidos, Reino Unido e Brasil) e as reformas em curso para a consolidação e ampliação da União Europeia, algumas relacionadas a mudanças no controle interno patrocinadas pelo Banco Mundial e abordadas na Comunidade de Práticas de Auditoria Governamental (*Internal Audit Community of Practice – Public Expenditure Management Peer-Assisted Learning* – IACOP/PEMPAL).

Portanto, como importante estratégia de prevenção e enfrentamento da corrupção, apresenta-se o presente projeto legislativo – inspirado no célebre trabalho “Novas Medidas contra a Corrupção”², com vistas a bem proteger o patrimônio público e propiciar crescente melhoria da gestão estatal, fortalecer o sistema de controle interno da Administração, como efetivo aprimoramento institucional do Estado Democrático de Direito.

Ante o exposto, com a convicção de que as mudanças propugnadas contribuirão ao aprimoramento da gestão pública e darão maior efetividade ao combate à corrupção, solicito o apoio dos nobres Pares para aprovação deste Projeto de Lei, do qual resultarão benefícios para a sociedade, em especial, melhoria e fortalecimento do sistema de controle interno da Administração Pública para prevenção de fraudes e atos lesivos ao Erário.

Sala das Sessões,

Senador FLÁVIO ARNS

² Novas medidas contra a corrupção / Michael Freitas Mohallem...[et al.]. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.624 p.

SF/19347.19637-37

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - artigo 37
 - artigo 70
 - artigo 74
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>
- Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009 - Lei da Transparéncia; Lei Capiberibe - 131/09
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2009;131>
- Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990 - Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União - 8112/90
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8112>
- Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - Lei da Improbidade Administrativa; Lei do Enriquecimento Ilícito (1992); Lei do Colarinho Branco (1992) - 8429/92
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1992;8429>
 - artigo 11
- Lei nº 8.443, de 16 de Julho de 1992 - Lei Orgânica do TCU - 8443/92
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1992;8443>
- Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 - Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos - 8666/93
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993;8666>
- Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, LAI - 12527/11
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2011;12527>
- Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013 - Lei Anticorrupção - 12846/13
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2013;12846>
- Lei nº 13.460, de 26 de Junho de 2017 - LEI-13460-2017-06-26 - 13460/17
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2017;13460>