

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.980, de 2019, do Senador Flávio Arns, que *estabelece diretrizes para o sistema de controle interno dos entes públicos, conforme os artigos 37, 70 e 74 da Constituição Federal.*

Relator: Senador **HAMILTON MOURÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 4.980, de 2019, de autoria do Senador Flávio Arns, que *estabelece diretrizes para o sistema de controle interno dos entes públicos, conforme os artigos 37, 70 e 74 da Constituição Federal.*

O projeto é constituído por 13 artigos. O **art. 1º** identifica as áreas de atribuições do sistema de controle interno – auditoria, ouvidoria, correição e controladoria – bem como os princípios constitucionais que as informam – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade.

O **art. 2º** estabelece o dever de todos os Poderes, nas três esferas da Federação, de estruturar adequadamente seus próprios sistemas de controle interno, obedecidos os preceitos dos artigos seguintes.

O **art. 3º** especifica as atividades de auditoria interna, que compreendem: a fiscalização do uso de recursos públicos, da aplicação de subvenções e da renúncia de receitas; a avaliação do cumprimento das metas do plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; a avaliação da legalidade e dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; a aferição da regularidade dos projetos e processos dos órgãos e entidades da Administração Pública, do correto uso de recursos públicos e dos



Assinado eletronicamente, por Sen. Hamilton Mourão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9365951179>

atos praticados por seus agentes; o exame da eficácia dos processos de governança, gerenciamentos de riscos e de controle; o controle das operações de crédito, avais e garantias; o apoio ao controle externo; a execução de plano de auditoria com periodicidade mínima anual; a recomendação de medidas para prevenir ou sanear falhas e irregularidades detectadas; o monitoramento das situações mais relevantes durante sua execução; e a apresentação de relatório circunstanciado de cada auditoria ou ação de controle.

O **art. 3º** prevê, ainda, mandato de no mínimo 3 anos para o dirigente do órgão de auditoria interna, além de identificar os princípios pelos quais se devem reger as atividades de auditoria: independência, zelo profissional, objetividade, integridade e confidencialidade, com segregação de funções entre auditor e gestor.

As atividades que compõem a área de ouvidoria são especificadas no **art. 4º** do projeto. São elas: o atendimento a todas as manifestações de cidadãos, que deve englobar o seu registro, encaminhamento, monitoramento, classificação e análise; a elaboração de relatório ao dirigente da instituição, com apresentação dos dados dos atendimentos, providências e recomendações; o incentivo à participação na gestão pública e a divulgação dos respectivos canais institucionais; a representação à instituição de que faz parte e a defesa do usuário de serviço público; a produção de estatísticas sobre o nível de satisfação do usuário; a publicação dessas mesmas estatísticas e relatórios, inclusive na *Internet*; e o desempenho de outras atribuições relacionadas com a participação, a promoção e a defesa da cidadania.

No **art. 5º** são enumeradas as atividades de correição, que incluem: a instauração e condução de processos apuratórios e de responsabilização, inclusive nas hipóteses das Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; a instauração e condução de processo de tomada de contas especial; a realização de inspeções e fiscalizações; a requisição de quaisquer documentos, inclusive os relacionados ao uso de recursos públicos por entidades privadas, e a convocação de pessoas para esclarecimentos, depoimentos e testemunhos; o desenvolvimento de ações preventivas, inclusive com técnicas de inteligência; o encaminhamento de documentação às autoridades competentes, quando comprovada a ocorrência de irregularidade; e a publicação dos resultados alcançados, inclusive de cada sanção aplicada.

O **art. 6º** identifica as atividades de controladoria, que abrangem: o fomento à transparência pública e à aplicação das normas de acesso à

informação; a administração de portal de transparência na *Internet*; o acompanhamento da execução das políticas públicas de integridade e anticorrupção e a avaliação de seu impacto; o incentivo à integridade e à ética; o fomento a iniciativas de capacitação, qualificação, formação e produção de material informativo e de orientação, nas áreas relacionadas ao controle; a elaboração e difusão de normas técnicas e orientações administrativas para padronização de procedimentos; e o apoio ao controle externo e o incentivo ao controle social.

O **art. 7º** estabelece que as atividades diretamente voltadas à finalidade precípua do sistema de controle interno sejam desempenhadas por agentes investidos em funções compatíveis, com reputação ilibada e conhecimentos especializados.

Já em seu **art. 8º**, o projeto impõe aos órgãos do sistema de controle interno a elaboração de plano de trabalho anual, com definição de prioridades e resultados almejados, o intercâmbio de informações e a publicação de relatórios de atividades.

O **art. 9º** reproduz o mandamento do art. 74, § 1º, da Constituição, segundo o qual os responsáveis pelo controle interno devem dar ciência ao tribunal de contas das irregularidades ou ilegalidades de que tomarem conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária. E acrescenta o dever de remessa, à polícia e ao Ministério Público, de cópia integral dos autos de processo no qual seja detectada a prática de fato que também possa configurar crime ou contravenção.

Os **arts. 10 e 11** tratam do acesso, pelos agentes que exerçam atividades de auditoria, correição e controladoria, a documentos e informações necessários ao desenvolvimento de seus trabalhos. O **art. 10** enuncia a prerrogativa desses agentes de obter acesso completo, livre e irrestrito a todos os processos, documentos, registros ou informações de que necessitarem, e faz remissão à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para sujeitar às suas punições quem impedir esse acesso. Já o **art. 11** insere inciso no art. 11 da referida Lei, qualificando a mencionada conduta obstativa como ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública.

O art. 74, § 2º, da Carta Magna, serve de inspiração ao **art. 12** do projeto. Conforme o preceito constitucional, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. O

projeto reproduz essa regra, apenas substituindo a referência à Corte de Contas pelo sistema de controle interno.

Por fim, nos termos do **art. 13**, a lei que se originar do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificação do projeto atenta para os efeitos nefastos: (i) da ausência de previsão normativa, de alcance nacional, das atividades essenciais do sistema de controle interno; (ii) da insegurança e indefinição acerca desse mesmo sistema; e (iii) de sua insuficiente organização e ineficiente funcionamento. E entende que a aprovação de uma lei com diretrizes gerais para o sistema de controle interno contribuirá para o aprimoramento da gestão pública e dará maior efetividade ao combate à corrupção.

O projeto foi distribuído a este colegiado e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), cabendo a esta pronunciar-se terminativamente sobre a matéria.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição. O exame de mérito ficará a cargo da CTFC.

Antes de iniciarmos o exame de constitucionalidade, cumpre-nos reconhecer a bem articulada forma em que o projeto é redigido, assim como a adequação de suas disposições à natureza das funções desempenhadas pelos órgãos de controle interno. Seu autor soube captar com precisão aquilo que de mais relevante incumbe ao sistema de controle interno realizar. Ademais, não há óbices regimentais ou de juridicidade à tramitação do Projeto. Com efeito, é mister reconhecer que: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei nacional) é o adequado, (ii) a matéria vertida no Projeto inova o ordenamento jurídico, (iii) suas disposições apresentam o atributo da generalidade e (iv) se afiguram dotadas de potencial coercitividade; (v) a proposição se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Quanto à constitucionalidade formal, cabe assinalar que o constituinte de 1988 pretendeu, no âmbito da fiscalização contábil, financeira

e orçamentária (Seção IX do Capítulo I do Título IV da Carta Política), assegurar simetria entre as normas aplicáveis à União e aos outros entes federados. Não por outro motivo, o art. 75 da Constituição determina que as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União devem-se aplicar também, no que couber, aos tribunais de contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos tribunais e conselhos de contas dos Municípios. Ora, se a simetria deve existir para o controle externo, não vislumbramos razões para pensar diferente quanto ao controle interno. Por isso mesmo, as normas constitucionais que regem o sistema de controle interno no âmbito da União (art. 74) devem valer também para os demais entes. E, como consectário disso, a legislação que torna operativos os comandos constitucionais sobre o tema deve ser nacional, sob pena de quebra da uniformidade desejada pelo constituinte. Concluímos, pois, no sentido de que o legislador da União detém competência para estabelecer normas gerais sobre a organização e o funcionamento do sistema de controle interno nas três esferas da Federação. E, por se tratar de normas gerais, não há que se falar em reserva de iniciativa da lei que as veicule.

O projeto é, outrossim, materialmente consentâneo com a Constituição. Nenhuma de suas disposições se divorcia do perfil que a Carta de 1988 deu ao controle interno, ao atribuir-lhe como mister, nos termos de seu art. 70, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Ainda a respeito do controle interno, o Texto Constitucional estabelece:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão



ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Exsurge clara a necessidade de que os citados preceitos constitucionais sejam desdobrados no plano infraconstitucional por meio de diretrizes nacionais de organização e funcionamento do sistema de controle interno, dado o expressivo conjunto de leis (mencionadas na justificação do Projeto) que trataram pontualmente o tema do controle interno, sob as suas múltiplas óticas: a atividade de auditoria interna, de ouvidoria, de correição e de controladoria. Desse complexo normativo é facilmente perceptível a demanda por uma norma de referência, conceitual e instrumental, não só para atuar como paradigma dos vários sistemas vigentes, mas também para lhes conferir unidade e efetividade. É certo que, no plano federal, o controle interno já conta com legislação, em especial a de regência da Controladoria-Geral da União, que especifica suas competências no âmbito das atividades de auditoria, ouvidoria, correição e controladoria. Em outros entes políticos, contudo, o controle interno nem sempre é bem estruturado ou conta com uma disciplina legal satisfatória, o que reforça a adequação de uma lei de normas gerais sobre a matéria.

É de se notar, igualmente, a sintonia que a especificação das atribuições do sistema de controle interno feita pelo Projeto mantém com as finalidades identificadas pelas normas brasileiras de contabilidade aplicáveis ao setor público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade. Com efeito, de acordo com a NBC T 16.8, o controle interno tem por como objetivos: (a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada; (d) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas; (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade; (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

As disposições do PL se revelam igualmente afinadas com as diretrizes elaboradas pela INTOSAI, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, entidade que promove a cooperação e o mútuo auxílio entre os órgãos superiores de controle do setor público dos diversos países. Conforme as *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, editadas por aquela instituição, o sistema de controle interno tem por

objetivo assegurar que os entes públicos: executem suas atividades de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz; cumpram suas obrigações de prestação de contas; observem as leis e regulamentos aplicáveis; evitem o desperdício, a má utilização e o desfalque de recursos públicos.

De fundamental importância para garantir o cumprimento efetivo das missões do controle interno é o dispositivo do PL que assegura estabilidade, em suas funções, ao dirigente do órgão de auditoria interna. Não há real independência no exercício da função fiscalizadora se o agente pode perder seu cargo a qualquer tempo, por influência ou decisão de quem será fiscalizado. A investidura a termo é um instituto de ampla utilização nos dias atuais, com legitimidade reconhecida pela jurisdição constitucional (cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.949, DJ de 14.11.2014), e visa a permitir que o exercício do cargo se dê livre de pressões espúrias. No Poder Executivo, o exercício de vários cargos diretivos relevantes é protegido contra a dispensa imotivada, de que são exemplos os diretores das agências reguladoras e do Banco Central do Brasil. Como sustenta a INTOSAI nas diretrizes mencionadas anteriormente, os entes públicos que contem com uma auditoria interna em sua estrutura organizacional devem assegurar-lhe independência com relação aos órgãos de cúpula.

Em nosso entendimento, o Projeto reclama apenas alguns ajustes, que não lhe modificarão a substância. Especificamente quanto à estabilidade do dirigente do órgão de auditoria na função (art. 3º, § 1º), convém dar-lhe o mesmo tratamento dispensado no caso de outras investiduras a termo. É indubioso que há situações a justificar a destituição da função antes do término do mandato, como nos casos de condenação judicial transitada em julgado ou em processo administrativo disciplinar. Nesse sentido, por exemplo, o art. 9º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.

Quanto às remissões feitas no texto do Projeto a diversas leis, além de não observarem a prática usual de explicitar a data de sua sanção, são impertinentes quando se tratar de lei aplicável apenas no âmbito da União, como é o caso da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que rege os servidores públicos federais, e da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Já a referência à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não tem razão de ser, já que ela se encontra revogada.

O art. 10 do Projeto faz referência desnecessária à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), uma vez que o artigo seguinte promove, naquela mesma Lei, justamente a alteração a que o

art. 10 alude, afirmando que estará sujeito às sanções da Lei de Improbidade Administrativa a pessoa que negar aos servidores do controle interno acesso à documentação de que necessitem para o exercício de suas funções. Contudo, é de se notar que, ao qualificar como ato de improbidade administrativa tal recusa, o art. 11 do Projeto não reproduz a circunstância qualificadora, prevista no art. 10, de que os processos, documentos, registros ou informações a que se negou acesso sejam necessários ao desenvolvimento dos trabalhos de fiscalização. Como o art. 11 do Projeto prevê uma hipótese de conduta ensejadora de sanção, é essencial que aquela circunstância qualificadora seja descrita no texto da norma. De resto, faz-se necessário renumerar o inciso que se pretende, por meio do art. 11 do Projeto, acrescentar ao art. 11 da LIA.

Por fim e de acordo com a nossa prática de redação de atos normativos, devem iniciar-se com letra minúscula os textos de todos os incisos constantes do Projeto.

Propomos emendas para operar todos os ajustes e reparos mencionados *supra*.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.980, de 2019, com as seguintes emendas:

EMENDA N° - CCJ

Dê-se ao § 1º do art. 3º do Projeto de Lei nº 4.980, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 3º.....
.....”

§ 1º Ao dirigente do órgão de auditoria interna é assegurada permanência na função por prazo não inferior a três anos, salvo nos casos de condenação judicial transitada em julgado, condenação em processo administrativo disciplinar ou quando incorrer em hipótese legal de incompatibilidade.

”

EMENDA N° - CCJ

Substituam-se, no Projeto de Lei nº 4.980, de 2019, as seguintes expressões:

- a) no inciso V do art. 4º, “Lei n. 13.460/2017” por “Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017”;
- b) no inciso I do art. 5º, “das Leis n. 8.112/90, 8.666/93 e 12.846/2013” por “da legislação de regência dos servidores e empregados públicos, de licitações e contratos administrativos e da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013”;
- c) no inciso II do art. 5º, “da Lei n. 8.443/92” por “das leis de organização dos tribunais de contas”;
- d) no inciso I do art. 6º, “Lei nº 12.527/2011” por “Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

EMENDA N° - CCJ

Suprima-se do art. 10 do Projeto de Lei nº 4.980, de 2019, a expressão “estando sujeito às sanções da Lei n. 8.429/92 a pessoa que negar acesso àqueles servidores durante o regular exercício de suas funções”.

EMENDA N° - CCJ

Acrescente-se o seguinte inciso no **caput** do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na forma do art. 11 do Projeto de Lei nº 4.980, de 2019:

“Art. 11.....

.....

XIII - negar acesso completo, livre e irrestrito a quaisquer processos, documentos, registros ou informações de que necessite o agente público responsável por atividades de auditoria, corregedoria ou controladoria para o regular exercício de suas funções.

.....” (NR)



rr2024-01838

Assinado eletronicamente, por Sen. Hamilton Mourão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9365951179>

EMENDA N° - CCJ

Iniciem-se com letra minúscula os textos de todos os incisos dos arts. 3º a 6º do Projeto de Lei nº 4.980, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



rr2024-01838

Assinado eletronicamente, por Sen. Hamilton Mourão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9365951179>