

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2003.
(Do Sr. EDUARDO PAES)

Institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece, com fundamento no art. 165, § 9º, da Constituição, normas gerais de direito financeiro voltadas para o controle da gestão orçamentária, contábil, financeira e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre a transparência e participação popular na gestão fiscal.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar obrigam a todos os entes da Federação, neles compreendidos a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município, as respectivas entidades da administração direta e indireta, e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.

CAPÍTULO II
DOS PRINCÍPIOS DO CONTROLE SOCIAL

Art. 2º A elaboração, aprovação, implementação e divulgação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem assim balancetes, balanços e demais documentos que integrem as prestações de contas e respectivos pareceres, prévios e finais, serão realizados de modo a evidenciar a transparência da gestão pública.

Parágrafo único. Entende-se por transparência fiscal:

I - o acesso público às informações relativas aos objetivos e metas da política fiscal e à execução dos planos e programas de governo, bem como às contas públicas e às projeções que disciplinem o orçamento anual; e

II - a divulgação de informações que sejam confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis entre os entes da Federação.

Art. 3º A transparência será obtida por meios que contemplem a participação popular, tais como:

I - realização de audiências públicas; e

II - divulgação, na imprensa e em meios eletrônicos de acesso público, de resumos enunciados em linguagem simples e universal, dos:

a) documentos mencionados no caput do art. 2º, enfatizadas as principais metas que se buscam alcançar e os resultados efetivamente verificados; e

b) processos de orçamentação, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de cada projeto de investimento e de cada atividade que envolvam aquisição de bens e serviços de terceiros para programas de duração continuada, incluídos no respectivo plano plurianual ou considerados de valor relevante nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. Na hipótese de Município que tenha menos de cinquenta mil habitantes:

I - se não dispuser de condições próprias para a divulgação por intermédio de meio eletrônico de acesso público, a União prestará apoio técnico e financeiro para sua implantação, ficando aqueles obrigados a repassar os correspondentes demonstrativos ao órgão federal encarregado, em prazo e condições determinados; e

II – será dada divulgação à comunidade sobre o período, local e horário em que as contas estarão à disposição dos interessados.

Art. 4º A prestação anual de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficará à disposição da comunidade, inclusive por meio eletrônico de acesso público, para exame e apreciação.

Parágrafo único. Qualquer cidadão, partido político, organização, associação ou sindicato é parte legítima para:

I – verificar a exatidão e legitimidade da prestação de contas referida no caput, nos termos de lei específica de cada esfera de governo; e

II - denunciar irregularidades ou ilegalidades, desde que formuladas por escrito, com identificação e endereço do denunciante, confirmada sua autenticidade, e devidamente fundamentadas.

CAPÍTULO III DOS PRINCÍPIOS DA FISCALIZAÇÃO

Art. 5º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades da administração direta e indireta, e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo respectivo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, nos termos da Constituição.

§ 1º A fiscalização observará o seguinte:

I - será orientada por normas próprias e pelas relativas à responsabilidade na gestão fiscal, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e

II - verificará, sem prejuízo de outras matérias:

a) o cumprimento dos objetivos e das metas previstos no plano plurianual e nas diretrizes orçamentárias; e

b) a execução dos programas de governo e dos orçamentos anuais; e

III - tomará por base:

a) a escrituração e as demonstrações;

b) relatórios de execução e acompanhamento de projetos e de atividades; e

c) outros procedimentos e instrumentos estabelecidos pelos órgãos de controle.

§ 2º O exame da gestão, além de outros procedimentos previstos em lei ou definidos pelos órgãos de controle interno e externo, observará o seguinte:

I - adotará como referência o desempenho e o padrão fixados para os respectivos agentes na execução dos programas, projetos e atividades governamentais sob sua responsabilidade; e

II - será exercida mediante a utilização dos procedimentos de auditoria, previstos nas normas regulamentares.

Art. 6º As atividades de fiscalização, exercidas pelo Poder Legislativo de cada esfera de governo mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder, são indelegáveis, sem prejuízo das atribuições dos membros do

Poder Legislativo ou nomeados para os tribunais ou conselhos de contas, e serão executadas por servidores efetivos da administração pública.

Parágrafo único. O disposto no caput não impede a contratação de auditoria ou perícia contábil ou de qualquer outra natureza, inclusive para efeito da realização de avaliação de risco por entidades privadas com notória especialização, desde que tais serviços constituam apenas uma forma complementar de fiscalização.

Art. 7º Nenhum processo ou informação, na forma da lei, poderá ser sonegado aos tribunais ou conselhos de contas e aos órgãos de controle interno no exercício de suas atribuições, que poderão, ainda, ter acesso aos sistemas e bancos de dados informatizados, mantidos ou utilizados pela administração pública.

Art. 8º Sob pena de responsabilidade solidária, os responsáveis pelo controle interno que tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade deverão dela dar ciência:

I - ao respectivo Ministro de Estado ou Secretário de Estado, Secretário de Governo do Distrito Federal ou Secretário Municipal ou às autoridades equivalentes dos órgãos ou entidades e dos Poderes Legislativo e Judiciário; e

II - ao respectivo tribunal ou conselho de contas.

Art. 9º Quando se tratar da concessão de renúncia de receita e de subvenções, a fiscalização abrangerá os beneficiários e os órgãos ou entidades supervisores, operadores ou que tenham atribuição relacionada à gestão desses recursos, com vistas a verificar o real benefício da implementação das ações a que se destinam, bem assim os resultados em termos de benefícios socioeconômicos efetivamente alcançados com a renúncia e subvenção concedida.

CAPÍTULO IV DO CONTROLE INTERNO

Art. 10. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de cada esfera de governo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade exclusiva de:

I – verificar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – comprovar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e examinar os resultados, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades da administração pública, 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, haveres e obrigações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

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

§ 1º É competência dos órgãos dos sistemas de controle interno:

I - promover a sistematização e a consolidação das informações pertinentes à execução física e financeira dos programas constantes dos orçamentos, para elaboração das suas contas anuais;

II - verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares concernentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial; e

III - examinar, prévia, concomitante e subsequente, a legalidade dos atos da execução orçamentária.

Art. 11. A nomeação do dirigente do órgão central do sistema de controle interno de cada Poder de cada esfera de governo deverá atender aos mesmos requisitos exigidos para a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, nos termos da Constituição Federal.

Art. 12. Os resultados das ações dos sistemas de controle interno, ressalvado o disposto em lei específica, serão divulgados para os órgãos centrais de planejamento e de orçamento, administração financeira e contabilidade, a fim de subsidiar a tomada de decisão inerente à missão institucional dos respectivos órgãos.

Art. 13. Em cada esfera de governo, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário regulamentarão, em lei específica, a aplicação desta Lei Complementar no seu âmbito, incluindo a definição do órgão que exercerá as funções de órgão central do respectivo sistema de controle interno e a fixação do período de mandato do respectivo dirigente, bem assim suas garantias e prerrogativas.

CAPÍTULO V DO CONTROLE EXTERNO

Art. 14. Ao controle externo, a cargo do Poder Legislativo de cada esfera de governo, compete:

I – apreciar a prestação de contas anual da respectiva esfera de governo, mediante emissão de parecer prévio, individualizado, a ser elaborado no prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento;

II – julgar, até o término do exercício seguinte, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, das sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, nas sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa dos órgãos legislativos da respectiva esfera de governo ou de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, e entidades referidas no inciso II;

V – no caso do Tribunal de Contas da União, fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por quaisquer de suas Casas, pelas Assembléias Legislativas, pela Câmara Legislativa, pelas Câmaras Municipais ou por quaisquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras combinações, multa proporcional ao dano causado ao Erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar a execução do ato impugnado, se não atendida a determinação de que trata o inciso anterior, comunicando a decisão ao Congresso Nacional ou aos órgãos legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XI – sempre que apurar irregularidades ou abusos, representar ao Poder competente, solicitando-lhe as medidas corretivas cabíveis e as informações sobre os resultados obtidos; e

XII – dar ciência, em caráter confidencial, aos responsáveis pelo órgão ou entidade jurisdicionados, sempre que houver indícios de falhas ou omissões de natureza técnica ou administrativa na execução física ou financeira ou de irregularidades ou abusos em qualquer projeto ou atividade.

§ 1º Poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas dos responsáveis referidos no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º No caso de contrato, o ato de sustação de que trata o inciso X será adotado diretamente pelo Poder Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Poder competente as medidas cabíveis.

§ 3º Se o Poder competente, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, os tribunais ou conselhos de contas decidirão a respeito.

§ 4º As decisões dos tribunais ou conselhos de contas de que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 5º Os tribunais ou conselhos de contas encaminharão ao Poder Legislativo da respectiva esfera de governo:

I – relatórios trimestral de suas atividades, no prazo de sessenta dias após o término do trimestre;

II – relatório anual de suas atividades no prazo de sessenta dias após o término do exercício; e

III - plano sintético de auditoria contendo as políticas, diretrizes, estratégias e prioridades para a realização dos exames no exercício, em até sessenta dias após seu início.

§ 6º As contas de que trata o inciso I do caput deste artigo consistirão dos balanços, das demonstrações e dos relatórios das ações dos órgãos e entidades de cada Poder, bem como dos relatórios dos órgãos centrais de controle interno.

§ 7º As informações contidas na prestação de contas anual referida no inciso I do caput deste artigo são de responsabilidade de cada órgão dos Poderes, inclusive as contas consolidadas em balanços.

Art. 15. Prestarão contas, e só por decisão do Tribunal ou Conselho de Contas poderão ser liberados dessa obrigação, os responsáveis pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, pelas sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os ordenadores de despesa desses órgãos e entidades e quaisquer pessoas responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos.

Art. 16. As contas dos administradores, ordenadores de despesas e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos serão examinadas anualmente pelo sistema de controle interno e submetidas ao julgamento do tribunal ou conselho de contas, sob a forma de prestação ou tomada de contas.

Parágrafo único. Os tribunais ou conselhos de contas poderão dispensar os sistemas de controle interno do envio das prestações de contas ou tomadas de contas que:

I - não evidenciarem infração à norma legal e prejuízo ao Erário; e

II - apresentarem movimentação financeira e patrimonial considerada irrelevante nos termos do disposto no art. 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Art. 17. O Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e os Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios apresentarão, para julgamento, suas respectivas prestações de contas, conforme o caso, ao Congresso Nacional, às Assembléias Legislativas, à Câmara Legislativa e às Câmaras Municipais.

CAPÍTULO VI DOS PRINCÍPIOS DE EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

Art. 18. A execução dos programas abrange o seu objeto, a aplicação do montante de recursos envolvidos, sistema de informação para o desempenho físico, o plano de organização, os métodos e medidas adotados pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, buscar a eficiência, economicidade e eficácia e estimular o cumprimento das políticas públicas prescritas, bem como a exatidão no cumprimento da lei.

Art. 19. Os processos de acompanhamento e de avaliação serão baseados em normas e padrões estabelecidos pelos órgãos dos sistemas de planejamento e orçamento.

Art. 20. As informações advindas do acompanhamento, da verificação da execução dos programas e do exame dos resultados da gestão deverão ser repassadas aos órgãos centrais de planejamento, orçamento e de programação financeira como subsídio às suas decisões.

Art. 21. A avaliação dos programas visa à melhoria contínua da gestão orientada pelos resultados de interesse da sociedade, abrangendo a eficiência e eficácia das ações.

Art. 22. A avaliação dos programas é inerente ao órgão responsável pela sua implementação e deverá ser realizada durante e ao fim de sua execução e, quando ultrapassar um período de governo, também por ocasião da elaboração da proposta de novo plano plurianual.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 23. No último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, os relatórios resumidos da execução orçamentária e o de gestão fiscal, de que tratam os arts. 52 e 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, relativos ao quarto bimestre e ao segundo quadrimestre, respectivamente, incluirão, adicionalmente, todas as informações que constituem a prestação anual de contas, apuradas somente para o período dos primeiros oito meses do referido ano.

Art. 24. Fica instituído o Conselho de Dirigentes de Controle Interno, órgão colegiado de coordenação dos sistemas de controle interno da União, com o objetivo de assegurar a articulação entre os sistemas, coordenar as respectivas ações de controle interno, promover a integração institucional e homogeneizar entendimentos entre órgãos e unidades de controle interno, no âmbito da União.

§ 1º O Conselho será composto pelos titulares dos órgãos centrais dos sistemas de controle interno de cada um dos três Poderes e do Ministério Público da União, sendo presidido pelo responsável do correspondente órgão de cada um dos três Poderes, mediante rodízio, a ser definido em norma regulamentar.

§ 2º Ao Conselho de Dirigentes de Controle Interno compete:

I – examinar e propor soluções para matérias controversas no âmbito de sua atuação;

II – propor a padronização, a racionalização e a atualização das normas e dos procedimentos de controle interno; e

III - zelar pela ética profissional dos servidores encarregados das atividades de controle interno.

Art. 25. Os arts. 5º, 47 e 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.5º
.....

X- todos os responsáveis pela elaboração de propostas orçamentárias nas unidades gestoras e setoriais de planejamento e orçamento dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei." (NR)

"Art. 47.
.....

§ 1º O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo tramitará em separado das respectivas contas anuais.

§ 2º A fiscalização orçamentária compreende, além de outras atividades, a exercida sobre a veracidade dos dados utilizados na elaboração dos orçamentos pelas unidades gestoras e setoriais de planejamento e orçamento dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei." (NR)

"Art.58.
.....

VIII- elaboração de propostas orçamentárias pelas unidades gestoras e setoriais de planejamento e orçamento dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, cujos dados sejam falsos ou irreais.
..... (NR)

Art. 26. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 27. Ficam revogados os arts. 75 a 82 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta que ora submetemos ao debate público, institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as respectivas entidades da administração direta e indireta e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, com fundamento no art. 165, § 9º, da Constituição, e sobre a transparência e participação popular na gestão fiscal.

O objetivo desta proposta é promover uma profunda reforma dos processos e das instituições que tratam da fiscalização das contas e dos recursos públicos. A proposta vai além da necessidade de adequar as normas da legislação complementar às disposições da Constituição. Assim, também busca promover mudança estrutural que efetivamente modernize a gestão administrativa e democratize as instituições fiscais, permitindo um amplo acesso da sociedade às informações sobre a aplicação dos recursos públicos.

A relevância e o alcance da matéria recomendam sua ampla divulgação, a fim de promover o debate público e recolher sugestões para seu aperfeiçoamento.

A presente proposição alcança particularmente os arts. 75 a 82 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em consonância com as modificações contidas no mencionado anteprojeto de emenda constitucional, dando consistência e harmonia ao conjunto de medidas.

Destaca-se, na presente proposta, a institucionalização da parceria entre Governo e sociedade, por intermédio do controle social como mecanismo de acompanhamento, controle, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. O resultado dessa parceria subsidiará a elaboração, aprovação, implementação dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e a prestação das contas públicas, de modo a maximizar a transparência da gestão pública (Capítulo II – arts. 2º a 4º).

A proposta define os princípios da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade. Regulamenta, ainda, a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno, nos termos da Constituição (Capítulo III – arts. 5º a 9º).

Além de inovar na filosofia, na forma e nos meios para o exercício do controle das ações governamentais, este projeto também amplia o alcance das ações do controle externo e dos sistemas de controle interno.

Estabelece, em seu Capítulo IV, arts. 10 a 13, que os Poderes deverão manter um sistema integrado de controle interno. Nos aspectos de organização, relaciona requisitos para a nomeação do dirigente pelo órgão central do controle interno de cada Poder e dispõe que sejam estabelecidos, pelos respectivos Poderes, na regulamentação desta lei complementar, a definição do órgão central de controle interno, a fixação do mandato de seu dirigente, bem como suas garantias e prerrogativas.

Para coordenar os Sistemas de Controle Interno da União, o anteprojeto propõe a instituição do Conselho de Dirigentes de Controle Interno, composto pelos titulares dos órgãos centrais dos sistemas de controle interno de cada um dos três Poderes e do Ministério Público da União, com o objetivo de assegurar a articulação entre os sistemas, coordenar as respectivas ações de controle interno, promover a integração institucional e homogeneizar entendimentos entre órgãos e unidades de controle interno, no âmbito da União.

Sobre o controle externo, dentre as medidas propostas, adicionam-se novos critérios para escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, estabelecendo-se forma de renovação em seu quadro de ministros. Fixam-se prazos para a realização de determinados atos e cria-se a obrigação dos Tribunais

e Conselhos de Contas prestarem contas, para julgamento, ao Poder Legislativo jurisdicionado (Capítulo V - arts. 14 a 17).

Uma das mais importantes inovações do projeto diz respeito à definição de princípios e orientações para o acompanhamento e avaliação dos programas governamentais (Capítulo VI – arts. 18 a 26). No âmbito do Governo Federal, tal proposição pode ser entendida como a institucionalização da nova sistemática adotada a partir do Avança Brasil, que tem por objetivo controlar a gestão e aumentar a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos federais.

Nesse contexto, ressalta-se a coerência e a consistência das medidas incorporadas no projeto, com a recente e fundamental alteração no regime fiscal promovida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta proposta complementa e aprofunda aquela alteração legislativa, ao promover uma revisão do controle interno e externo, além de introduzir o moderno instrumento do controle social permitido pelo amplo acesso às informações.

Essas são as principais modificações na Lei nº 4.320, de 1964, e as razões que justificam o encaminhamento do presente projeto.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2003.

Deputado EDUARDO PAES
PSDB/RJ