



PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

(Do Sr. PROFESSOR ISRAEL BATISTA)

Regula o sistema de controle interno dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios previsto nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previsto nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal.

§1º Cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios organizará seu respectivo sistema de controle interno na forma de ato normativo específico, cuja edição observará aos ditames desta Lei.

§ 2º A organização do sistema de controle interno e a aplicação desta Lei, no âmbito do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, dar-se-ão sem prejuízo das adaptações institucionais que a autonomia administrativa constitucionalmente assegurada a estes órgãos requeira em cada caso.

CAPÍTULO II **DA ORGANIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO**

Art. 2º O sistema de controle interno tem natureza permanente, funcionalmente vinculado à autoridade máxima respectiva, dotado de recursos orçamentários específicos e desempenhará suas atribuições com independência



administrativa.

Parágrafo único. Observadas as necessidades de cada Poder e ente federativo, o sistema de controle interno poderá estruturar-se em órgãos setoriais, que agirão sob a supervisão do órgão central do sistema controle interno.

Art. 3º No âmbito de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o sistema de controle interno deverá compreender os seguintes níveis de controle:

I – primeiro nível de controle: composto pelos próprios agentes públicos dos órgãos e entidades responsáveis pela gerência da execução dos programas e pela manutenção de medidas eficazes de controle interno;

II – segundo nível de controle: composto pelas unidades de assessoramento jurídico, de supervisão do gerenciamento de riscos, de conformidade e de controle financeiro e orçamentário, bem como por eventuais unidades setoriais pertencentes ao respectivo sistema de controle interno; e

III – terceiro nível de controle: composto pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município correspondente, a quem compete a função de auditoria interna, podendo exercer, também, a execução direta das atividades de controle com maior materialidade, criticidade e relevância, bem como a orientação normativa e a supervisão técnica dos demais níveis de controle.

§ 1º Quando da instituição de níveis de controle, os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios levarão em consideração os custos e os benefícios respectivos, proibindo-se a implementação de estruturas de controle que gerem custos que excedam os seus potenciais benefícios.

§ 2º Os responsáveis pelo sistema de controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência:

I – ao Tribunal de Contas competente, sob pena de responsabilidade solidária;

II – ao respectivo órgão do Ministério Público, nas hipóteses improbidade administrativa ou crime, sob pena de responsabilidade solidária quanto ao dano, falta grave para fins disciplinares e responsabilização criminal.



Art. 4º O sistema de controle interno dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será composto por servidores públicos efetivos, recrutados por concurso público de provas ou de provas e títulos.

Parágrafo único. Observadas as particularidades regionais e locais, é facultado a cada Poder a que se refere o caput, mediante Lei específica, estruturar o sistema de controle interno em:

- I – cargos de carreira específica;
- II – cargos efetivos de natureza isolada; ou
- III – cargos efetivos, situados no quadro funcional geral, com a atribuição de controle interno.

Art. 5º O dirigente de órgão central do sistema de controle interno será nomeado pela autoridade máxima do respectivo Poder da União, do Estado, do Distrito Federal ou dos Municípios, e investido na função pelo mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido, uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. A direção de órgão do sistema de controle interno será exercida, privativamente, por servidores públicos efetivos referidos no art. 4º desta Lei, gozando de estabilidade durante seus mandatos.

Art. 6º Observados os estatutos funcionais específicos, é vedado aos dirigentes dos órgãos que compõem sistema de controle interno exercerem:

- I – atividade de direção político-partidária; II – profissão liberal;
- III – demais atividades que possam resultar em conflito de interesses com o ente federativo respectivo, na forma que dispuser o regulamento específico de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 7º É vedada a designação para exercício de função de confiança ou a nomeação para o exercício de cargo, inclusive em comissão, no âmbito dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de que trata esta Lei, de pessoas que tenham sido, nos últimos cinco anos:

- I – responsáveis por atos julgados irregulares por decisão definitiva de Tribunal de Contas;



II – punidas, em decisão da qual não caiba recurso administrativo, em processo disciplinar por ato lesivo ao patrimônio público de qualquer ente federativo ou incompatível com a moralidade administrativa; e

III – condenadas judicialmente em segunda instância:

a) pela prática de improbidade administrativa; ou

b) em sede de processo criminal, pelos crimes relacionados na alínea “e” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, excluídos os crimes culposos, aqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo e os crimes de ação penal privada.

§ 1º Serão exonerados os servidores ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança que forem alcançados pelas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do caput deste artigo.

§ 2º As vedações estabelecidas neste artigo aplicam-se, também, aos membros de comissões de licitações.

CAPÍTULO III

DA FUNÇÃO E DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO

Art. 8º O controle interno dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será orientado pelos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal e terá os seguintes objetivos:

I – aprimoramento da qualidade e da relação entre custo e efetividade dos serviços públicos;

II – criação de mecanismos que propiciem aos agentes políticos eleitos maior controle sobre os recursos públicos;

III – fomento a um ambiente institucional propício para que a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisão, por parte dos gestores, sejam informadas por dados e evidências;

IV – uso do controle com base em evidências e de modo preferencialmente preventivo;

V – neutralidade política no planejamento e exercício do controle, cuja realização objetiva e impessoal passa pela utilização, entre outras técnicas, de:

a) matriz de risco que classifique, qualitativamente, os eventos danosos, a partir de critérios previamente estabelecidos de probabilidade e



impacto;

b) avaliação e fiscalização randomizada, com critérios previamente fixados em atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo;

VI – neutralidade competitiva na realização de medidas que impactem o setor privado;

VII – valorização do princípio da segregação de funções;

VIII – participação da sociedade na organização, avaliação e reforma dos serviços públicos;

IX – atendimento prioritário, na forma de regulamento específico, às determinações oriundas do Tribunal de Contas respectivo, sob pena de responsabilidade pessoal;

X – compromisso com a contínua e progressiva desburocratização administrativa, com a eliminação de formalidades desproporcionais ao risco enfrentado ou ao benefício esperado com a medida; e

XI – incremento da oferta de serviços públicos em plataforma digital, na forma da lei.

Art. 9º Sem prejuízo de outras atribuições conferidas por ato normativo específico, ao órgão central do sistema de controle interno incumbe:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e a execução dos programas correspondentes;

II – manter o portal da transparência do Poder ao qual estiver vinculado, priorizando a transparência ativa das informações públicas, bem como assegurar, nas informações públicas, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade, na forma prevista na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;

III – cumprir e fazer cumprir os deveres de transparência da gestão fiscal previstos, especialmente, nos arts. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

IV – fiscalizar e acompanhar a realização das despesas públicas nos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência, especialmente quanto à sua adequação com os condicionantes postos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

V – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias,



bem como dos direitos e haveres;

VI – mediante controle concomitante, fiscalizar as concessões ou ampliações de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, velando por sua conformidade em relação à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

VII – antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes, promovendo apuração de responsabilidades quando identificadas irregularidades;

VIII – adotar providências que se façam necessárias para a defesa do patrimônio público, instruindo e decidindo acerca de representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde, sem prejuízo da comunicação ao Tribunal de Contas respectivo ou ao Ministério Público competente, sob pena de responsabilidade solidária;

IX – cooperar com os Tribunais de Contas na realização de avaliação, inclusive qualitativa, da gestão e governança dos órgãos e entidades de suas respectivas esferas de competência;

X – elaborar plano de controle específico para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, garantindo a observância dos ditames da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

XI – realizar auditorias periódicas nos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública, devendo comunicar as respectivas conclusões ao Tribunal de Contas competente;

XII – contribuir para o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública e para a melhoria das políticas públicas prestadas à sociedade;

XIII – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

XIV – promover a integração entre o sistema de controle interno, o Tribunal de Contas e o Ministério Público competentes, de modo a viabilizar a realização de ações conjuntas com vistas a diminuir os custos e aumentar a eficiência do controle;

XV – promover a capacitação permanente dos servidores públicos dos órgãos e entidades que lhe estão subordinados, principalmente sobre práticas de gestão de riscos e controles internos preventivos; e



XVI – incentivar a adoção das melhores práticas de governança e gestão de riscos nos órgãos e entidades públicas.

§ 1º Quando do exercício das atribuições previstas nos inc. III, IV, e VI do caput, deve, a autoridade máxima do sistema de controle interno, tomar medidas imediatas com o fim de sanar a irregularidade e, no prazo de 30 (trinta) dias, representar ao Tribunal de Contas competente, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Para fins do inc. XIII do caput é facultado aos Tribunais de Contas, sempre quando o cumprimento de determinação a uma respectiva unidade jurisdicionada requeira a adoção de medidas de efeitos gerais e sistêmicos, dirigir-se, alternativa ou conjuntamente, ao órgão central do sistema de controle interno.

§ 3º O descumprimento de determinação do Tribunal de Contas, realizada nos termos do § 2º deste artigo, e cuja matéria circunscreva-se às hipóteses previstas nos inc. I a IV do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, punindo-se a autoridade máxima do controle interno com a sanção prevista no § 1º do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Art. 10. O sistema de controle interno atuará de modo preferencialmente preventivo e baseado em evidências, cabendo ao respectivo órgão central desempenhar, para o alcance de suas finalidades, as seguintes funções:

- I – transparência, incentivo ao controle social e ouvidoria pública;
- II – gestão de riscos e auditoria interna governamental; e
- III – correição administrativa.

Art. 11. A função de transparência, incentivo ao controle social e ouvidoria compreende as seguintes atribuições:

- I – implementar programas voltados à prevenção da corrupção e ao incentivo à conduta ética e à integridade no âmbito da Administração Pública;
- II – coordenar as ações de acesso à informação, administrar o portal da transparência, promovendo a abertura das bases de dados e, quando não for possível, as respostas aos pedidos de acesso à informação, na forma prevista na



Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

III – incentivar o controle social da aplicação dos recursos públicos, promovendo capacitações e disponibilizando material informativo para subsidiar a atuação dos cidadãos;

IV – receber e analisar denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação e encaminhá-los, conforme a matéria, ao órgão ou à entidade competente; e

V – produzir avaliações qualitativas e estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos, bem como propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos, nos termos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

Parágrafo único. O órgão central do controle interno promoverá divulgação unificada, em meio digital e acessível, de todas as renúncias de receitas tributárias a que se refere o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 12. A função de gestão de riscos e auditoria interna compreende, entre outras, as seguintes atribuições:

I – implementar práticas contínuas e permanentes de identificação, avaliação e monitoramento de riscos, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, propondo a implementação de medidas voltadas a mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos detectados;

II – realizar atividades de auditoria interna e fiscalização, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, relativas às despesas realizadas e às renúncias de receitas concedidas, evidenciando a qualidade da aplicação dos recursos públicos;

III – fiscalizar e avaliar a execução das leis orçamentárias e demais aspectos relativos à atividade financeira pública, inclusive ações descentralizadas custeadas com recursos públicos, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

IV – identificar situação de risco ao erário oriunda de conflito de interesses envolvendo agentes públicos e propor sua eliminação, inclusive determinando a revisão de códigos de ética ou de conduta, previstos no art. 5º,



inc. XII, da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, ou de programa de integridade;

V – proceder à realização de auditorias periódicas nos programas de integridade dos órgãos e entidades públicos; e

VI – determinar a instauração de tomadas de contas especiais e promover seu registro para fins de acompanhamento, nos termos fixados em instrução normativa do respectivo Tribunal de Contas.

Parágrafo único. Na presença de indícios de dano ao erário, instaura-se, concorrentemente, a competência do respectivo Tribunal de Contas, com o qual os agentes do controle interno são obrigados a cooperar, sob pena de responsabilização solidária e pessoal.

Art. 13. A função de correição administrativa compreende as seguintes atribuições:

I – decidir sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;

II – realizar inspeções nos órgãos e entidades sob sua subordinação;

III – instaurar e conduzir sindicâncias e processos administrativos disciplinares;

IV – instaurar investigações preliminares e processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas por infrações previstas na lei de licitações e contratos, na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e em outras normas correlatas;

V – realizar tratativas necessárias para celebração de acordos de leniência, nos termos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; e

VI – organizar e manter, em meio físico e eletrônico, canal de denúncias, ao qual se dará ampla divulgação, para que qualquer pessoa física ou jurídica possa, inclusive de forma anônima, denunciar acerca de irregularidades ou ilegalidades relacionadas ao respectivo âmbito de atuação.

Parágrafo único. Na presença de indícios de dano ao erário, instaurar-se-á, concorrentemente, a competência do respectivo Tribunal de Contas, com o qual os agentes do controle interno são obrigados a cooperar, sob pena de responsabilização solidária e pessoal.

Art. 14. Para a realização de suas funções, o integrante de sistema de



controle interno terá acesso irrestrito a sistemas informatizados, documentos e demais informações necessárias, inclusive quando classificadas na forma da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

§ 1º Os integrantes de sistema de controle interno deverão guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiverem acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando- os, exclusivamente, para a realização dos seus trabalhos, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º O agente público ou privado que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do sistema de controle interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. Os trabalhos resultantes do exercício das atribuições do sistema de controle interno serão divulgados no portal da transparência do Poder da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município correspondente, na forma de transparência ativa nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§1º Os Tribunais de Contas fiscalizarão o cumprimento da obrigação de transparência mencionada no caput, sendo-lhes facultado, para tanto, os seguintes instrumentos, sucessivamente:

I – avaliação qualitativa da transparência do controle interno, como capítulo da prestação de contas anual do órgão de controle interno ou mediante processo de fiscalização autônomo;

II – fixação de prazo para suprir irregularidades, com imputação de multa na forma de suas leis orgânicas respectivas; e

III – encaminhamento dos autos ao Ministério Público, para instauração de ação de improbidade administrativa por violação ao art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 2º As medidas do parágrafo anterior podem ser impostas conjuntamente à sanção do §1º do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de



2000, no caso de a informação a que se negou publicidade se colocar no âmbito das finanças públicas.

Art. 16. Compete aos Tribunais de Contas realizarem a avaliação qualitativa da gestão e governança dos órgãos e entidades que lhes forem jurisdicionados.

Parágrafo único. Com vistas à regulamentação do exercício da atribuição prevista no caput, os Tribunais de Contas poderão expedir atos e instruções normativas, cujos termos e critérios serão observados por cada sistema de controle interno.

Art. 17. Os Poderes da União, Estado e Município terão o prazo de 2 (dois) anos para implementar o sistema de nomeação por mandato fixo de dirigente de órgão central de sistema de controle interno, estabelecido nos arts. 4º e 5º desta Lei.

Parágrafo único. Os municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes terão o prazo de 3 (três) anos para se adaptar aos ditames desta Lei, contados da data de sua publicação.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em sentido contrário.

JUSTIFICAÇÃO

É indispensável fortalecer o controle interno, o qual deve agir com independência e autonomia, de modo integrado e cooperativo com os demais órgãos de controle.

Nessa senda, propomos esta Lei, que traça lineamentos normativos gerais para os sistemas de controle dos Poderes da União, dos Estados – do Distrito Federal – e dos Municípios. Entre os pontos que merecem destaque, nominamos a completa profissionalização do controle interno. Nos termos do Projeto de Lei, o sistema de controle interno será integrado por servidores públicos efetivos, investidos na função após concurso público de provas ou de provas e títulos. A autonomia e independência técnica foram reforçadas: (i) por



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Professor Israel Batista - PV/DF

dispositivo que tornou privativa de servidor público efetivo a direção dos referidos órgãos – direção que, doravante, receberá mandato de 2 (dois) anos; (ii) mediante vedação de atividades potencialmente geradoras de situações de conflito de interesse; e (iii) ao se proibir a nomeação para cargos em comissão de pessoas condenadas judicialmente em razão do cometimento de crime ou improbidade administrativa, entre outras hipóteses.

O Projeto consubstancia avanço ao demarcar objetivos, estrutura mínima e funções precípuas do controle interno. Tudo isso e mais a tônica da cooperação com as demais instâncias de controle – especialmente os Tribunais de Contas – certamente irá contribuir, por um lado, para a diminuição dos custos do controle e, por outro, para sua eficácia, atendendo assim aos mais recentes desenvolvimentos doutrinários acerca do assunto (entre outros: Cass R. Sunstein. *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge: MIT Press, 2018).

Este projeto é oriundo das propostas da Comissão de Juristas Incumbida de elaborar Propostas de Aperfeiçoamento da Gestão Governamental e do Sistema de Controle da Administração Pública, que foi presidida pelo doutor Bruno Dantas e composta também pelos doutores Sérgio Guerra, Carlos Ari Sundfeld, Juarez Freitas e Marianna Montebello Willeman.

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado PROFESSOR ISRAEL BATISTA