



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 54, DE 2011

(Do Sr. Rubens Bueno e outros)

Altera o art. 74 da Constituição Federal, dispondo sobre o mandato dos Controladores Internos de cada Poder e instituição.

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

As **MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL**, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Art. 74 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Art. 74.....

§ 1º

§ 2º

§ 3º Os titulares dos órgãos de controle interno dos poderes da União, Estados e Municípios serão nomeados dentre os integrantes do quadro efetivo de cada Poder e instituição, nos âmbitos federal, estadual e municipal, com mandato de três anos.

§ 4º Aqueles que forem investidos no cargo de controlador geral e controlador interno de poder e de instituições públicas ficarão inelegíveis por cinco anos após o exercício da referida função.

§ 5º A destituição do cargo de Controlador antes do término do mandato previsto no § 3º somente se dará através de processo administrativo em que se apure falta grave aos deveres constitucionais e desrespeito à Lei Orgânica do respectivo Sistema de Controle Interno a ser regulamentado.” (NR)

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A PEC que ora apresentamos decorre dos princípios de direito financeiro e orçamentário esboçados na obra “Despesa Pública e Corrupção no Brasil”, de autoria do Promotor de Justiça Ruszel Lima Verde Cavalcante, editado pela Fundação Astrojildo Pereira em 2009. Ressalta o nobre autor que o princípio da soberania financeiro-orçamentária informa que o poder de arrecadar e de gastar verbas públicas é do povo, que

delega a determinadas pessoas tais atribuições, para serem exercidas em conformidade com o princípio da legalidade, devendo obedecer estritamente aos parâmetros das normas.

Abordando o princípio da democracia financeiro-orçamentária, chega à conclusão de que esta se completa com a efetiva participação do controle interno no processo da despesa pública, repartindo competência e atribuição dos gestores no que é pertinente ao gasto público. Nesse sentido, o papel das controladorias é essencial, uma vez que são responsáveis pelo gasto devido e regularizado.

Esta proposta, portanto, enfoca o papel do controle interno, objetivando a concretização e efetivação de direitos sociais e individuais. A Administração realiza tal medida antes que sofra a ação do controle externo, com o objetivo de criar condições indispensáveis à eficácia do emprego das verbas públicas, e assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho, e a avaliação dos respectivos resultados.

Por esse motivo, a ação do controlador interno deve ser pautada pela autonomia e temporariedade, de forma a atingir seus objetivos plenamente. A esse respeito, a jurista Francis Walesca Esteves da Silva assinala que “Na União Européia, a execução do orçamento se assenta no princípio da separação entre a entidade que emite ordens de cobrança (ordenador), a entidade que fiscaliza essa cobrança (auditor financeiro) e a entidade que procede à percepção dos montantes a cobrar (tesoureiro), conforme consta no art. 21 do Regulamento Financeiro.”¹ Dessa forma, o gasto público ilegal, anti-econômico e ineficiente já não mais ocorre na União Européia, pois essa opção prima pela harmonização jurídica entre os estados-membros e é calcada no sistema de controle que prefere prevenir (controle interno) antes de reprimir. Ainda no mesmo sentido, o jurista Régis Fernandes de Oliveira, em sua obra *Curso de Direito Financeiro*, registra que “quanto à execução do orçamento na União Européia, pressupõe-se que haja boa gestão sobre os recursos disponíveis. Há distinção entre o ordenador da despesa e do controlador financeiro. Ambos

¹ SILVA, Francis Walesca Esteves da. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Informadores*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003, p. 198.

são encarregados das diferentes operações de execução, tanto no que concerne à realização das receitas, como à efetuação das despesas.”²

Na legislação que propomos, a tarefa de fiscalizar atos de gestão na amplitude definida por essa legislação requer do servidor, além de conhecimento e qualificação técnica adequada, uma postura responsável, de independência analítica e, principalmente, identificação e fidelidade à função que lhe cabe desempenhar.

Entendemos que o controle interno ainda tem muito a dar ao povo brasileiro, na execução daquelas tarefas destinadas constitucionalmente. Por isso, é interessante que não só o controlador fosse escolhido dentro do quadro de servidores efetivos do próprio ente público, mas que lhe fosse garantido um mandato, segundo o qual não estaria adstrito ao humor do dirigente de plantão. Atualmente, o processo da despesa pública encontra-se defeituoso, porque, a despeito do comando constitucional e de a Lei nº 4.320/64 já comandarem a atuação do controlador interno, a tibieza desses órgãos faz com que se produzam obras, compras e até mesmo atos secretos, à margem de sua penalização.

O Congresso Nacional precisa retomar seu papel fiscalizatório, adotando atitudes pró-ativas, a fim de resguardar a população brasileira dos desmandos em relação às finanças públicas em nível federal, estadual e municipal, reduzindo os espaços de arbítrio para o emprego das receitas³.

Dar mais autonomia a esse mecanismo, instituindo que somente pessoas dos quadros possam ser nomeadas controladores internos, somado a um mandato, soa como uma melhora substancial, além do que estaremos contribuindo para que a lisura dos gastos seja acompanhada por técnicos com preparo para tal.

Sendo assim, esperamos contar com o apoio dos nobres Pares, a fim de tornar tal Emenda Constitucional uma realidade em nosso ordenamento jurídico, promovendo o correto e eficaz emprego das receitas públicas.

² OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2ª ed, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

³ CAVALCANTE, Ruszel. *Despesa Pública e Corrupção no Brasil*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, Ed. FAP, 2009, p. 185.

Sala das Sessões, 12 de julho de 2011.

**Deputado RUBENS BUENO
(PPS-PR)**

Proposição: PEC 0054/11

Ementa: Altera o Art. 74 da Constituição Federal, dispondo sobre o mandato dos Controladores Internos de cada Poder e instituição.

Data de Apresentação: 12/07/2011

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Totais de Assinaturas:

Autor da Proposição: RUBENS BUENO E OUTROS

Confirmadas 189

Não Conferem 005

Fora do Exercício 001

Repetidas 009

Ilegíveis 000

Retiradas 000

Total 204

Assinaturas Confirmadas

1 ABELARDO CAMARINHA PSB SP

2 ADEMIR CAMILO PDT MG

3 AELTON FREITAS PR MG

4 AGUINALDO RIBEIRO PP PB

5 ALDO REBELO PCdoB SP

6 ALEX CANZIANI PTB PR

7 ALEXANDRE ROSO PSB RS

8 ALFREDO KAEFER PSDB PR

9 ALICE PORTUGAL PCdoB BA

10 ALINE CORRÊA PP SP

11 ALMEIDA LIMA PMDB SE

12 AMAURI TEIXEIRA PT BA

13 ANDRÉ FIGUEIREDO PDT CE

14 ANDRÉ ZACHAROW PMDB PR

15 ANÍBAL GOMES PMDB CE

16 ANTÔNIO ANDRADE PMDB MG
17 ANTONIO BULHÕES PRB SP
18 ANTONIO CARLOS MENDES THAME PSDB SP
19 ANTÔNIO ROBERTO PV MG
20 ARIOSTO HOLANDA PSB CE
21 ARNALDO JORDY PPS PA
22 ARNON BEZERRA PTB CE
23 ARTHUR LIRA PP AL
24 ASSIS DO COUTO PT PR
25 AUREO PRTB RJ
26 BENJAMIN MARANHÃO PMDB PB
27 BERINHO BANTIM PSDB RR
28 BERNARDO SANTANA DE VASCONCELL PR MG
29 BETO FARO PT PA
30 BIFFI PT MS
31 BONIFÁCIO DE ANDRADA PSDB MG
32 CARLAILE PEDROSA PSDB MG
33 CARLOS ALBERTO LERÉIA PSDB GO
34 CARLOS ZARATTINI PT SP
35 CARMEN ZANOTTO PPS SC
36 CELSO MALDANER PMDB SC
37 CHICO LOPES PCdoB CE
38 CLÁUDIO PUTY PT PA
39 CLEBER VERDE PRB MA
40 DAMIÃO FELICIANO PDT PB
41 DANIEL ALMEIDA PCdoB BA
42 DAVI ALVES SILVA JÚNIOR PR MA
43 DEVANIR RIBEIRO PT SP
44 DIMAS RAMALHO PPS SP
45 DOMINGOS DUTRA PT MA
46 DOMINGOS SÁVIO PSDB MG
47 DR. CARLOS ALBERTO PMN RJ
48 DR. PAULO CÉSAR PR RJ
49 DUDIMAR PAXIUBA PSDB PA
50 EDIO LOPES PMDB RR
51 EDSON SILVA PSB CE
52 EDUARDO DA FONTE PP PE
53 EDUARDO SCIARRA DEM PR
54 EFRAIM FILHO DEM PB
55 ENIO BACCI PDT RS
56 EUDES XAVIER PT CE
57 FABIO TRAD PMDB MS
58 FELIPE MAIA DEM RN
59 FERNANDO FRANCISCHINI PSDB PR
60 FILIPE PEREIRA PSC RJ

61 GABRIEL GUIMARÃES PT MG
62 GASTÃO VIEIRA PMDB MA
63 GERALDO SIMÕES PT BA
64 GERALDO THADEU PPS MG
65 GILMAR MACHADO PT MG
66 GIVALDO CARIMBÃO PSB AL
67 GLADSON CAMELI PP AC
68 GONZAGA PATRIOTA PSB PE
69 GUILHERME MUSSI PV SP
70 HENRIQUE OLIVEIRA PR AM
71 HOMERO PEREIRA PR MT
72 IVAN VALENTE PSOL SP
73 JAIME MARTINS PR MG
74 JAIR BOLSONARO PP RJ
75 JEAN WYLLYS PSOL RJ
76 JEFFERSON CAMPOS PSB SP
77 JÔ MORAES PCdoB MG
78 JOÃO DADO PDT SP
79 JOÃO MAGALHÃES PMDB MG
80 JOÃO PAULO CUNHA PT SP
81 JOÃO PAULO LIMA PT PE
82 JOAQUIM BELTRÃO PMDB AL
83 JOSÉ CHAVES PTB PE
84 JOSÉ MENTOR PT SP
85 JOSÉ OTÁVIO GERMANO PP RS
86 JOSÉ PRIANTE PMDB PA
87 JOSE STÉDILE PSB RS
88 JOSEPH BANDEIRA PT BA
89 JOSIAS GOMES PT BA
90 JOSUÉ BENGTON PTB PA
91 JOVAIR ARANTES PTB GO
92 JÚLIO CAMPOS DEM MT
93 LAUREZ MOREIRA PSB TO
94 LÁZARO BOTELHO PP TO
95 LEANDRO VILELA PMDB GO
96 LELO COIMBRA PMDB ES
97 LEONARDO MONTEIRO PT MG
98 LEONARDO QUINTÃO PMDB MG
99 LINCOLN PORTELA PR MG
100 LINDOMAR GARÇON PV RO
101 LÚCIO VALE PR PA
102 LUIZ FERNANDO FARIA PP MG
103 LUIZ FERNANDO MACHADO PSDB SP
104 LUIZ NOÉ PSB RS
105 MANATO PDT ES

106 MANOEL JUNIOR PMDB PB
107 MANOEL SALVIANO PSDB CE
108 MARCELO CASTRO PMDB PI
109 MARCIO BITTAR PSDB AC
110 MARCOS MEDRADO PDT BA
111 MAURÍCIO QUINTELLA LESSA PR AL
112 MAURÍCIO TRINDADE PR BA
113 MAURO LOPES PMDB MG
114 MENDES RIBEIRO FILHO PMDB RS
115 MENDONÇA FILHO DEM PE
116 MIGUEL CORRÊA PT MG
117 MILTON MONTI PR SP
118 MOACIR MICHELETTO PMDB PR
119 NEILTON MULIM PR RJ
120 NELSON BORNIER PMDB RJ
121 NELSON MARQUEZELLI PTB SP
122 NELSON MEURER PP PR
123 NEWTON CARDOSO PMDB MG
124 NILTON CAPIXABA PTB RO
125 ODAIR CUNHA PT MG
126 ONOFRE SANTO AGOSTINI DEM SC
127 OSMAR JÚNIOR PCdoB PI
128 OSMAR SERRAGLIO PMDB PR
129 OTAVIO LEITE PSDB RJ
130 OTONIEL LIMA PRB SP
131 OZIEL OLIVEIRA PDT BA
132 PADRE JOÃO PT MG
133 PAES LANDIM PTB PI
134 PAULO ABI-ACKEL PSDB MG
135 PAULO CESAR QUARTIERO DEM RR
136 PAULO FOLETTO PSB ES
137 PAULO PEREIRA DA SILVA PDT SP
138 PAULO PIAU PMDB MG
139 PAULO PIMENTA PT RS
140 PAULO RUBEM SANTIAGO PDT PE
141 PAULO WAGNER PV RN
142 PEDRO CHAVES PMDB GO
143 POLICARPO PT DF
144 PROFESSOR SETIMO PMDB MA
145 RAIMUNDO GOMES DE MATOS PSDB CE
146 RATINHO JUNIOR PSC PR
147 RAUL HENRY PMDB PE
148 REBECCA GARCIA PP AM
149 RENATO MOLLING PP RS
150 RIBAMAR ALVES PSB MA

151 RICARDO BERZOINI PT SP
152 RICARDO TRIPOLI PSDB SP
153 ROBERTO BALESTRA PP GO
154 ROBERTO BRITTO PP BA
155 ROBERTO FREIRE PPS SP
156 RODRIGO DE CASTRO PSDB MG
157 RONALDO FONSECA PR DF
158 RUBENS BUENO PPS PR
159 RUBENS OTONI PT GO
160 SABINO CASTELO BRANCO PTB AM
161 SÁGUAS MORAES PT MT
162 SALVADOR ZIMBALDI PDT SP
163 SANDES JÚNIOR PP GO
164 SANDRO ALEX PPS PR
165 SANDRO MABEL PR GO
166 SARAIVA FELIPE PMDB MG
167 SEBASTIÃO BALA ROCHA PDT AP
168 SÉRGIO BARRADAS CARNEIRO PT BA
169 SÉRGIO MORAES PTB RS
170 SIBÁ MACHADO PT AC
171 SOLANGE ALMEIDA PMDB RJ
172 TAKAYAMA PSC PR
173 VALADARES FILHO PSB SE
174 VALDIR COLATTO PMDB SC
175 VALDIVINO DE OLIVEIRA PSDB GO
176 VALMIR ASSUNÇÃO PT BA
177 VALTENIR PEREIRA PSB MT
178 VANDERLEI MACRIS PSDB SP
179 VICENTE ARRUDA PR CE
180 VICENTE CANDIDO PT SP
181 VICENTINHO PT SP
182 VIEIRA DA CUNHA PDT RS
183 VILSON COVATTI PP RS
184 VITOR PENIDO DEM MG
185 WALDIR MARANHÃO PP MA
186 WASHINGTON REIS PMDB RJ
187 WOLNEY QUEIROZ PDT PE
188 ZÉ GERALDO PT PA
189 ZEQUINHA MARINHO PSC PA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

.....

TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO

.....

Seção IX
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

.....

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.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros.

.....

.....

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

**TÍTULO I
DA LEI DE ORÇAMENTO****CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

.....
.....

FIM DO DOCUMENTO
