



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO DE JURISTAS INCUMBIDA DE ELABORAR  
PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO  
GOVERNAMENTAL E DO SISTEMA DE CONTROLE DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**RELATÓRIO FINAL**

**Outubro de 2018**



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE JURISTAS INCUMBIDA DE ELABORAR PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL E DO SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

# **RELATÓRIO FINAL**

#### Comissão de Juristas

Presidente: Bruno Dantas

Relator: Sérgio Guerra

Carlos Ari Sundfeld

Juarez Freitas

Marianna Montebello Willeman

#### Servidores da Câmara dos Deputados:

Secretária-Executiva: Iara Beltrão Gomes de Souza

Alexandre Peixoto de Melo

Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia

**26 de outubro de 2018**

# SUMÁRIO

<b>I - INTRODUÇÃO</b> .....	4
<b>II - Trabalhos realizados pela Comissão</b> .....	6
<b>III - Propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da Administração Pública</b> .....	7
<b>III.1. Critérios de recrutamento de dirigentes de autarquias especiais</b> .....	8
<b>III. 2. Combate sistêmico aos vícios administrativos</b> .....	17
<b>PROPOSTA 1</b> .....	17
<b>PROPOSTA 2</b> .....	20
<b>PROPOSTA 3</b> .....	22
<b>PROPOSTA 4</b> .....	24
<b>PROPOSTA 5</b> .....	35
<b>PROPOSTA 6</b> .....	36
<b>PROPOSTA 7</b> .....	36
<b>III.3 - Prestação digital de serviços públicos</b> .....	37
<b>IV - Recomendações e encaminhamentos</b> .....	51

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RODRIGO MAIA, DIGNÍSSIMO  
PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**A COMISSÃO DE JURISTAS INCUMBIDA DE ELABORAR  
PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO  
GOVERNAMENTAL E DO SISTEMA DE CONTROLE DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, criada pelo Ato de 22 de fevereiro de  
2018, complementado pelo Ato de 28 de março de 2018 e pelo Ato  
de 28 de agosto de 2018, todos da lavra de Vossa Excelência, tem a  
honra de apresentar, tempestivamente, o

## **RELATÓRIO**

que inclui o histórico dos trabalhos realizados e propostas elaboradas  
pela Comissão.

### **I - INTRODUÇÃO**

Nos termos do disposto no art. 205, §1º, do Regimento Interno  
da Câmara dos Deputados, V. Exa. criou e designou membros para  
a Comissão de Juristas incumbida de elaborar propostas de  
aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle  
da Administração Pública.

A Comissão de Juristas foi composta, inicialmente, pelos seguintes juristas: Ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, como Presidente, Conselheira Marianna Montebello Willeman, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Professor Carlos Ari Sundfeld, da FGV Direito SP, Professor Juarez Freitas, da UFRGS e Professor Sérgio Guerra, da FGV Direito Rio.

A Comissão foi formada no dia **14 de março de 2018**, sendo realizada sua primeira reunião na Câmara dos Deputados para definição de questões administrativas, com a escolha do Relator, apresentação dos servidores da Câmara que apoiarão os trabalhos e elaboração de calendário de reuniões presenciais, sem prejuízo de reuniões por videoconferência. Ademais, foi definida a metodologia de trabalho, com a escolha e forma de abordagem de temas. Foi designado Relator o Professor Sérgio Guerra. Por Ato de 28/03/2018, V. Exa. designou a Senhora Iara Beltrão Gomes de Souza para o cargo de Secretária-Executiva e os Senhores Alexandre Peixoto de Melo e Roberto Bocaccio Piscitelli para comporem a referida Comissão, todos servidores dessa Câmara dos Deputados. Também, por Ato de 08/08/2018, V. Exa. prorrogou o prazo desta Comissão por mais noventa dias, a partir do seu vencimento. Por fim, mediante Ato do Presidente de 28/08/2018, V. Exa. designou o consultor legislativo Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia para assessorar a Comissão, em substituição a Roberto Bocaccio Piscitelli (Diário da Câmara dos Deputados – Suplemento, 29/08/2018, página 04).

Foram realizadas diversas outras reuniões, em Brasília e no Rio de Janeiro, onde os membros debateram os temas e elaboraram as propostas que se seguem.

## **II - Trabalhos realizados pela Comissão**

A Comissão deliberou pela divisão dos temas a serem objeto de propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da administração pública em 5 (cinco) grandes eixos temáticos, a saber: (i) combate sistêmico às ilicitudes administrativas; (ii) incentivos à melhoria da performance dos agentes públicos; (iii) aperfeiçoamento das motivações nas escolhas administrativas; (iv) preferência à solução consensual de conflitos na administração pública; e (v) administração digital.

A sistemática proposta pelo Presidente, e acolhida por todos os membros da Comissão, foi no sentido de realizar os trabalhos por meio da análise e sugestão de proposições gerais visando: (i) a revisão do Projeto de Lei nº 6.621/2016, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências; e (ii) a revisão das normas legais adiante relacionadas.

Também procedeu à consulta das proposições em tramitação e das comissões especiais envolvendo os temas, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, visando examinar aspectos que, eventualmente, já estivessem sendo pautados no

Congresso Nacional e que pudessem contribuir na elaboração das propostas. Para tanto, a consultoria da Câmara dos Deputados providenciou um amplo levantamento dos Projetos de Lei que se relacionam com os temas afetos aos eixos temáticos.

Quanto às normas legais alcançadas direta ou indiretamente pelas proposições de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da administração pública desta Comissão, destacam-se: (i) Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais; (ii) Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências; (iii) Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências; (iv) Lei 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; (v) Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e (vi) Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

### **III - Propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e**

## **do sistema de controle da Administração Pública**

### **III.1. Critérios de recrutamento de dirigentes de autarquias especiais**

A Comissão avaliou o PL nº 6.621/2016, que tramita na Câmara dos Deputados sob a relatoria do Deputado Danilo Forte, concluindo pela apresentação de sugestões sobre os critérios de busca dos dirigentes das Agências Reguladoras, por entender que o tema está diretamente relacionado ao escopo de trabalho desta Comissão.

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal, estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa e definiu autarquia como sendo o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. A autarquia tem natureza jurídica de direito público e é criada com o objetivo de executar atividades típicas da Administração Pública. Pode, ainda, ser titular de interesses públicos, a exemplo do exercício de funções estatais.

As Agências Reguladoras brasileiras, avançando no conceito tradicional de autarquia, possuem, segundo as leis de criação, natureza jurídica de autarquia especial, integrante da administração indireta do ente político titular da competência descentralizada. Essas entidades não se confundem com as Agências Executivas, autarquias ou fundações que passam a ter, nos termos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional. Diversamente das

Agências Reguladoras, as Agências Executivas podem ser criadas pelo Poder Executivo, por Decreto, com o fim de realizar políticas estabelecidas por ele próprio, devendo, para tanto, firmar um contrato de gestão com o Ministério a que venham a ser vinculadas.

As Agências Reguladoras brasileiras são consideradas autarquias de regime especial, possuindo autonomia diferenciada em relação à Chefia do Poder Executivo e seus Ministérios. O regime especial significa que à entidade autárquica são conferidas competências específicas visando aumentar sua autonomia comparativamente às autarquias comuns. Além das atribuições de competência típicas da atividade regulatória, com a ampliação das funções normativas e judicantes da administração pública indireta, estão presentes elementos confirmadores da autonomia, destacando-se a impossibilidade de exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes e a independência decisória. A independência decisória representa o estabelecimento do Conselho Diretor da Agência Reguladora como última instância decisória em matérias típicas da regulação, haja vista a vinculação administrativa (e não subordinação hierárquica) ao respectivo Ministério. A criação dessas entidades é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, aprovada mediante lei.

Diante desse quadro, a Comissão buscou dar ênfase à capacitação técnica prévia dos futuros dirigentes das Agências Reguladoras, submetendo os interessados a um processo de pré-seleção, realizado por Comissão Técnica composta por 5 (cinco) especialistas no campo de atividade da agência reguladora com reputação ilibada, formação acadêmica e atuação reconhecidas pela comunidade acadêmica e/ou profissional. A Comissão Técnica, segundo a proposta da Comissão, ficaria incumbida de avaliação de

projeto de gestão do candidato, que deverá conter a análise crítica do status do setor regulado e propostas de aperfeiçoamento enfocando a inovação, seu gerenciamento e a excelência administrativa, além de entrevista com os candidatos pré-selecionados. Ademais, vislumbrou-se ser imperativo o dever de revelação dos candidatos quanto a situações que possam configurar conflito de interesses no exercício do cargo, nos termos da normativa de regência da matéria.

Nesse sentido, a parte específica do PL nº 6.621/2016 mereceu as seguintes contribuições da Comissão:

#### **PL 6.621/2016**

**Origem:** PLS nº 52/2013

**Relator:** Deputado Danilo Fortes

*Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.*

[...]

*Art. 44. A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art. 4º As agências terão como órgão máximo o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada, que será composto de até 4 (quatro) Conselheiros ou Diretores e 1 (um) Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral.*

*§ 1º Os mandatos dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada serão não coincidentes de modo que, sempre que possível, a cada ano ocorra o*

vencimento de um mandato e uma conseqüente nova indicação.

§ 2º Integrarão a estrutura organizacional de cada agência uma procuradoria, que a representará em juízo, uma ouvidoria e uma auditoria.

§ 3º Cabe ao Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor Geral do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada a representação da agência, o comando hierárquico sobre o pessoal e os serviços, exercendo todas as competências administrativas correspondentes, bem como a presidência das sessões do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, sem prejuízo das deliberações colegiadas para matérias definidas em regimento interno.” (NR)

“Art. 5º O Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada (CD II) serão brasileiros, indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento técnico devidamente comprovado no campo da especialidade da agência reguladora, devendo ser atendido 1 (um) dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, o inciso II:

I – ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexa, em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa no campo de atividade da agência reguladora, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público, no campo de atividade da agência reguladora;

3. cargo de docente ou de pesquisador no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexa;  
ou

*c) 10 (dez) anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexa; e*

*II – ter formação acadêmica superior, com comprovada capacitação técnica compatível com o cargo para o qual foi indicado.*

*§ 1º A escolha, pelo Presidente da República, de Conselheiros, Diretores, Presidentes, Diretores-Presidentes e Diretores-Gerais de agências reguladoras, a serem submetidos à aprovação do Senado Federal, será precedida de processo público de pré-seleção de lista tríplice a ser formulada em até 120 (cento e vinte) dias antes da vacância do cargo decorrente de término de mandato, ou em até 60 (sessenta) dias depois da vacância do cargo nos demais casos.*

*§ 2º O processo de pré-seleção dos candidatos será realizado por Comissão Técnica composta por 5 (cinco) especialistas no campo de atividade da agência reguladora com reputação ilibada, formação acadêmica e atuação reconhecidas pela comunidade acadêmica e/ou profissional.*

*§ 3º O mandato dos membros da Comissão Técnica, vinculado às respectivas agências reguladoras, terá duração de 2 (dois) anos e não será remunerada, constituindo serviço público relevante prestado à Chefia do Poder Executivo de acordo com os procedimentos estabelecidos em regulamento.*

*§ 4º O processo de pré-seleção será amplamente divulgado em todas as suas fases e será baseado em:*

*a) análise de currículo do candidato interessado que atender a chamamento público, cumprindo o dever de revelação quanto a situações que possam configurar conflito de interesses no exercício do cargo, nos termos do inciso VII do art. 8-B;*

*b) avaliação de projeto de gestão do candidato, que deverá conter a análise crítica do status do setor regulado e propostas de aperfeiçoamento enfocando a inovação, seu gerenciamento e a excelência administrativa; e*

*c) entrevista com os candidatos pré-selecionados.*

§ 5º O Presidente da República fará a indicação prevista no caput em até 60 (sessenta) dias após o recebimento da lista tríplice referida no § 1º.

§ 6º Caso a Comissão Técnica não formule a lista tríplice nos prazos previstos no § 1º, o Presidente da República poderá indicar, em até 60 (sessenta) dias, pessoa que cumpra os requisitos indicados no caput.

§ 7º A indicação, pelo Presidente da República, dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada a serem submetidos à aprovação do Senado Federal especificará, em cada caso, se a indicação é para Presidente, Diretor-Presidente, Diretor Geral, Diretor ou Conselheiro.

§ 8º Caso o Senado Federal rejeite o nome indicado, o Presidente da República, após manifestação da Comissão Técnica, fará nova indicação em até 60 (sessenta) dias, independentemente da formulação da lista tríplice prevista no § 1º.

§ 9º Ocorrendo vacância no cargo de Presidente, Diretor Presidente, Diretor-Geral, Diretor ou Conselheiro no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no caput e exercido pelo prazo remanescente, admitida a recondução se tal prazo for igual ou inferior a 2 (dois) anos.

§ 10. O início da fluência do prazo do mandato dar-se-á imediatamente após o término do mandato anterior, independentemente da data de indicação, aprovação ou posse do membro do colegiado.

§ 11. Nas ausências eventuais do Presidente, Diretor Presidente ou Diretor-Geral, as funções atinentes à presidência serão exercidas por membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada indicado pelo Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor Geral da agência reguladora.” (NR)

“Art. 6º O mandato dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada das agências reguladoras será de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, ressalvada a hipótese do § 9º do art. 5º.” (NR)

“Art. 8º Os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período de 6

*(seis) meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória...” (NR)*

*“Art. 8º-A. É vedada a indicação para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada:*

*I – de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados dos cargos;*

*II – de pessoa que tenha atuado, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;*

*III – de pessoa que exerça cargo em organização sindical;*

*IV – de pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuaria, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora;*

*V – de pessoa que se enquadre nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;*

*VI – de pessoa que mantenha, ou tenha mantido, nos 12 (doze) meses anteriores à data de início do mandato, um dos seguintes vínculos com empresa que explore qualquer das atividades reguladas pela respectiva agência:*

*a) participação direta como acionista ou sócio;*

*b) administrador, gerente ou membro de Conselho Fiscal;*

*c) empregado, ainda que com contrato de trabalho suspenso, inclusive de sua instituição controladora, ou empregado de fundação de previdência de que a empresa ou sua controladora seja patrocinadora ou custeadora; e*

*VII – de membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela respectiva agência.*

*Parágrafo único. A vedação prevista no inciso I do caput estende-se também aos parentes*

*consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.”*

*“Art. 8º-B. Ao membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada é vedado:*

*I – receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas;*

*II – exercer qualquer outra atividade profissional, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários;*

*III – participar de sociedade simples ou empresária ou de empresa de qualquer espécie, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário;*

*IV – emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou atuar como consultor de qualquer tipo de empresa;*

*V – exercer atividade sindical;*

*VI – exercer atividade político-partidária;*

*VII – estar em situação de conflito de interesse, nos termos da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.”*

*“Art. 9º O membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada somente perderá o mandato:*

*I – em caso de renúncia;*

*II – em caso de condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar.*

*Parágrafo único. (Revogado).” (NR)*

*“Art. 10. Durante o período de vacância que anteceder à nomeação de novo titular do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, será ele substituído por integrante da lista de substituição.*

*§ 1º A lista de substituição será formada por 3 (três) servidores da agência, ocupantes dos cargos de Superintendente, Gerente-Geral ou equivalente hierárquico, escolhidos e designados pelo Presidente da República entre os indicados pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada, observada a ordem de precedência constante do ato de designação para o exercício da substituição, ouvida a Comissão Técnica prevista no § 2º do art. 5º.*

*§ 2º O Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada, ouvida a Comissão Técnica prevista no § 2º do art. 5º,*

*indicará ao Presidente da República 3 (três) nomes para cada vaga na lista.*

*§ 3º Na ausência da designação de que trata o § 1º até 31 de janeiro do ano subsequente à indicação, exercerá o cargo vago, interinamente, o Superintendente ou o titular de cargo equivalente, na agência reguladora, com maior tempo de exercício na função.*

*§ 4º Nenhum servidor permanecerá por mais de 2 (dois) anos contínuos na lista de substituição e somente a ela será reconduzido em prazo superior ao mínimo de 2 (dois) anos.*

*§ 5º Aplicam-se ao substituto os requisitos subjetivos quanto à investidura, às proibições e aos deveres impostos aos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, enquanto permanecer no cargo.*

*§ 6º Em caso de vacância de mais de um cargo no Conselho Diretor ou na Diretoria Colegiada, os substitutos serão chamados na ordem de precedência na lista, observado o sistema de rodízio.*

*§ 7º O mesmo substituto não exercerá interinamente o cargo por mais de 180 (cento e oitenta) dias contínuos, devendo ser convocado outro substituto, na ordem da lista, caso a vacância ou o impedimento de membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada se estenda além desse prazo.” (NR)*

Embora não sejam consideradas Agências Reguladoras, não estando, portanto, alcançadas pelo PL nº 6.621/2016, a Comissão recomenda que as mesmas regras acima enunciadas para a Comissão sejam aplicadas a todas as autarquias especiais e autarquias que exercem atividade reguladora, a exemplo da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), alterando a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; a Superintendência de Seguros Privados – (SUSEP), alterando o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), alterando a Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009 (arts. 7º, 8º e 9º).

Por fim, a Comissão adverte quanto a possível alegação de que o PL esteja increpado de vício de iniciativa. Com efeito, mudança normativa quanto ao disciplinamento da organização administrativa, com a criação de cargos, demanda iniciativa do Presidente da República, tal como disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea a, da Constituição Federal de 1988.

### **III. 2. Combate sistêmico aos vícios administrativos**

De um modo geral, e pelo tempo disponível para a elaboração dos trabalhos, a Comissão elaborou propostas na maior parte de cunho geral, visando o combate sistêmico aos vícios administrativos.

#### **PROPOSTA 1**

É prioritário, na luta sistêmica anticorrupção e antissuborno, expandir o caráter cogente dos programas de integridade (*compliance*) à iniciativa privada, vistos como efetivos instrumentos de universalização das boas práticas, imprescindíveis à gestão proba e eficaz. É recomendável, nessa linha, não só ajustar, mas, também, dar passos além daqueles avançados pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), pelo Decreto nº 8.420/2015 e pelo Decreto nº 9.203/2017 – que versam sobre a instituição dos programas de integridade –, com o fito de prevenir, detectar, punir e remediar fraudes e atos de corrupção. Nesse passo, uma providência inspiradora pode ser encontrada no direito comparado, mais precisamente na lei francesa contra a corrupção (Loi 1.691/2016). Entre as medidas ali constantes, merece realce o art. 17, conforme o qual os executivos de empresas que empreguem, pelo menos, 500

trabalhadores, com volume considerável de negócios, ficam obrigados a tomar medidas destinadas a prevenir e a detectar desvio, suborno e tráfico de influência, tanto no país como no exterior. Deve-se, pois, cogitar em introduzir dispositivo similar, adequado à modificação da cultura empresarial brasileira. Outro documento digno de nota é a normativa mexicana *Ley General de Responsabilidad Administrativa* (Lei de 2016), em especial o art. 81, que trata das sanções administrativas aplicáveis por “faltas de particulares” com o regramento de penalidades econômicas, inabilitações temporais e indenizações. Por igual, é uma fonte promissora o documento *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017 to 2022*, com ênfase à aplicação de “*behavioral sciences to anti-corruption*” (p.65).

Retornando ao campo interno, impende mencionar a Lei nº 7.753/2017, do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instituição de programas de integridade nas empresas que celebram contratos com a Administração Pública, assimilados tais programas como conjuntos de mecanismos, procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, além da aplicação efetiva dos códigos de ética e de conduta (art. 3º). Reforça, portanto, a necessidade de controles internos que assegurem a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras (art. 4º, VII), com independência da instância responsável pela aplicação do programa (art.4º, IX), sob pena de multa (art. 6º), entre outras implicações (art. 8º).

Releva notar, ainda, o Manual para Implementação de Programas de Integridade no setor público, de 2017, da Corregedoria Geral da União - CGU, cujos eixos centrais são o comprometimento da alta administração, a instância responsável, a análise de riscos e

o monitoramento contínuo. Esse documento se soma ao Guia de Integridade Pública, de 2015, e ao Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais, de 2015, ambos da CGU.

Nestes termos, a Comissão propõe que se estenda a exigência de programas de integridade para abranger vastos contingentes da iniciativa privada, mesmo quando não tenham vínculos diretos com o Poder Público. Certamente, a cobrança de probidade na esfera das relações privatistas (CC, art. 422) requer uma intensificação eficaz. Desse modo, entre outras fontes antes citadas – a lei francesa e a lei do Rio de Janeiro –, servem de inspiração à propositura do alastramento de programas de integridade como instrumentos de incentivo à evolução pública e privada rumo à gestão profícua e honrada.

No que se refere à Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a Comissão sugere a introdução de dispositivo específico, a exemplo do previsto no art. 61, da Lei nº 12.529/2011, que introduz restrições cabíveis no sentido de mitigar os eventuais efeitos nocivos de ato de concentração sobre mercados relevantes afetados, contendo a possibilidade de aplicação de sanção que determine a alienação do controle acionário de empresas que sejam consideradas responsáveis por atos lesivos indicados na referida normativa:

*“Art. 6º .....  
III – a determinação de alienação do controle acionário em prazo certo.*

*.....  
§7º O prazo a que se refere o inciso III deve ser razoável e levar em consideração o vulto e a complexidade da alienação, mas em nenhuma hipótese excederá a 2 (dois) anos.*

*Art. 7º-A. Em casos de fraude à licitação (art. 5º, inciso IV) comprovada em regular processo, tendo em vista razões de excepcional interesse público ou social, a*

*sanção de declaração de inidoneidade do licitante fraudador pode ser substituída pela determinação de alienação do controle acionário.*

.....  
*Art. 30.....*  
*Parágrafo único. O disposto no art. 7º-A poderá ser implementado em todas as esferas de controle, mediante requerimento ou anuência da empresa.”*

## **PROPOSTA 2**

À Comissão parece ser essencial basear a sindicabilidade das decisões administrativas em evidências, em lugar de se limitar ao exame de alegações vagas, formalistas e evasivas do gestor público. Nesse passo, evidencia-se a importância da análise *ex ante* de impactos, tendo a Comissão se inspirado no *Guia Prático de Análise Ex Ante*, resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República e em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a elaboração de guia de orientação de melhores práticas no governo federal para a análise *ex ante* de políticas públicas. O objetivo comum é fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo federal. O governo federal contou com a colaboração do *Centre for Public Impact (CPI)*, com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (Clear-FGV) e a Embaixada Britânica no âmbito do projeto *Better Public Spending*, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que promoveu e unificou o debate sobre a temática da avaliação de políticas públicas. Merece destaque, ainda, o previsto no art. 4º do Regime Diferenciado de

Contratações - RDC e no art. 32 da Lei das Estatais, que passa a ser visto como cogente.

É certo ressaltar que, em termos normativos, um passo inicial adveio com a edição do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nessa mesma linha, merece registro o Projeto de Lei do Senado – PLS nº 488, de 2017 (Complementar), de autoria do Senador Roberto Muniz (PP/BA), que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. O PLS, com a intenção de tornar a gestão pública mais transparente, profissional e eficiente, visa inserir novo capítulo na LC nº 95/1998, orientando o encaminhamento de propostas legislativas que instituem políticas públicas, de modo que todo projeto com esse fim deverá apresentar uma avaliação prévia de seu impacto, visando garantir a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações estatais.

Assim, dentre outras possíveis alterações normativas, a exemplo daquelas contidas na Lei nº 13.655/2018 (que incluiu no Decreto-Lei nº 4.657/1942 disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público) a Comissão propõe acrescentar § 4º ao art. 50 da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99), nesses moldes:

*Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*

[...]

*§4º A motivação da tomada da decisão administrativa de consideráveis efeitos sistêmicos será sempre acompanhada de avaliação “ex ante” de impactos econômicos, sociais e ambientais, além da demonstração precisa de benefícios líquidos, considerados custos e benefícios diretos e indiretos.*

### **PROPOSTA 3**

O combate sistêmico aos vícios administrativos, para ser eficaz e econômico, deve evitar a prescrição e outras armadilhas. Deve ser conferida prioridade à solução administrativa consensual, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da motivação explícita e congruente. Assim, sugere-se a inserção de dispositivos à Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99) para disciplinar a figura do acordo administrativo e dos ajustamentos de conduta, nos seguintes moldes: a) dar prioridade à solução consensual administrativa de conflitos, sempre que viável por meio de ferramentas online de resolução de disputas; b) aqueles que realizarem acordos e termos de ajustamento de conduta, devidamente motivados, somente responderão administrativamente por dolo ou fraude (na linha do disposto no art. 40 da Lei de Mediação e do art. 28 da Lei nº 13.655/2018); c) os termos de ajustamento, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, na esfera administrativa, serão estimulados antes ou durante o processo administrativo; d) cabe, nas infrações de menor potencial ofensivo definidas em regulamento, promover a celebração dos termos de ajustamento de conduta que interrompem o prazo prescricional. Aqui, impende mencionar a Instrução Normativa 2/2017, da CGU, que trata das hipóteses de celebração do TAC na esfera do processo administrativo disciplinar dos servidores públicos

federais. Recomenda-se, com efeito, instituir previsão legal expressa nessa linha, com forte incentivo à solução administrativa consensual, desde que não ocorra prejuízo ao erário nem circunstância agravante que justifique a majoração da penalidade, tampouco crime ou improbidade administrativa; e) os controles internos e externos, bem como o Ministério Público, terão pleno acesso a todas as fases de negociação administrativa, que deve ser proba e comprovadamente vantajosa à sociedade; f) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do art. 32 da Lei nº 13.140, de 16 de junho de 2015, criarão câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, compostas exclusivamente de servidores estáveis capacitados para o processo da negociação proba; g) as infrações administrativas, disciplinares ou não, de menor potencial ofensivo serão passíveis de proposta de ajustamento de prazo para a correção de vícios sanáveis, exceto se houver indícios de crime contra a administração pública ou de improbidade administrativa. Neste sentido, a Comissão recomenda a instituição de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com objetivo de alcançar a regularização voluntária de atos e procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa, de órgãos e entidades públicas e privadas sujeitas ao controle de contas; h) em respeito ao direito fundamental à boa administração pública, o usuário de serviço público que efetuar reclamações procedentes, com base na Lei nº 13.460/2017, terá direito a proposta administrativa de resolução consensual; i) a exemplo do que dispõe atualmente a Lei de Concessões de Serviços Públicos, sempre que não causar ofensa a princípios de Direito Administrativo, deve ser dado prazo para a correção de vícios sanáveis.

## **PROPOSTA 4**

A Comissão entende ser 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, a Comissão confeccionou minuta de Projeto de 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 provas e títulos. A autonomia e independência técnica foram reforçadas: (i) por 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.

Quer parecer a esta Comissão, também, que o Projeto de Lei em comento consubstancia avanço ao demarcar objetivos, estrutura mínima e funções precípua 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).

A redação em estilo articulado, dessa ordem de ideias, assumiu a seguinte forma:

*PROJETO DE LEI Nº           , DE 2018*  
*(Do Sr. Rodrigo Maia)*

*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 do 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 na 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 realizar 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.*

## **PROPOSTA 5**

No âmbito da Lei nº 8.112/90, sem prejuízo de Proposta de Emenda Constitucional - PEC, o combate sistêmico aos vícios administrativos pressupõe a redução substancial de cargos públicos expostos à investidura mediante critérios meramente partidários. Sem prejuízo da premissa, é forçoso, desde logo, cobrar o compromisso rigoroso da cúpula administrativa pública no âmbito da administração direta e indireta (mais exatamente da direção, da chefia e do assessoramento) via metas precisas, avaliação dos riscos de desvio finalístico, monitoramento em tempo real da tomada

de decisões de impactos sistêmicos, canais para denunciante de boa-fé (servidores ou não) e motivação suficiente de prioridades.

## **PROPOSTA 6**

A Comissão recomenda o emprego de novas tecnologias, inclusive o *blockchain*, para o controle digital e em rede dos atos, contratos e procedimentos administrativos, com o máximo possível de transparência, ativa e passiva, do processo decisório público. Segundo estudos publicados em setembro de 2017 (*The future of public service identity: blockchain*, de autoria de Maisie Borrows, Eleonora Harwich e Luke Heselwood), se a Internet tem sido descrita como a tecnologia decisiva da era da informação, o *blockchain* está reinventando a forma de abordagem da era digital. O domínio das aplicações desta nova tecnologia, segundo esses estudos, parece ser ilimitado, não se aplicando apenas a meios de pagamentos; vai muito além, alavancando, por exemplo, o compartilhamento seguro de dados afetados pela Internet das coisas ou dados de assistência médica prestada à sociedade. O *blockchain* tem, na verdade, o potencial de permitir a transformação radical dos serviços públicos em um ambiente muito mais profundo do que as tecnologias anteriores. O sistema *blockchain* alterará completamente a relação entre Estado e indivíduo, fortalecendo, inclusive, o papel regulador dos serviços e utilidades públicas.

## **PROPOSTA 7**

A Comissão recomenda o estabelecimento das bases para a implantação e o desenvolvimento de boas práticas na área de governança da sustentabilidade e parametrização do emprego do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA).

### **III.3 - Prestação digital de serviços públicos**

A Comissão entende que a prestação digital dos serviços Públicos deve ser uma resposta da Administração Pública em face da difusão das novas tecnologias, que permitem maior interação e aproximação entre o Poder público e a sociedade, haja vista o clamor público por desburocratização.

Nesse sentido, a Comissão elaborou sugestão de projeto de lei que visa atender aos anseios da sociedade brasileira, desejosa de ver implantada, na prestação de serviços públicos, agilidade, qualidade, transparência, responsabilidade e eficiência.

A base material da minuta de projeto de lei foi colhida, principalmente, nos decretos autônomos nº 8.638/2016 e nº 9.319/2018, pelos quais o governo federal instituiu a Estratégia de Governança Digital – EGD dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Além disso, utilizou-se a experiência do Direito Comparado, por exemplo do “*Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos*” da Espanha. Utilizou-se também a experiência interna de controle. Mostra disso é a determinação para que todos documentos do Poder Público observem o formato de dados abertos e estruturados. Assim fez-se em atenção ao quanto revelado pelo Colendo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.855/2018 – Plenário: a Lei de Acesso à

Informação se contenta com a publicação preferencial em formato aberto (art. 8º, §3º, inc. IV); por isso, é comum que as publicações digitais da Administração Pública ocorram em formato de imagem, o que inviabiliza o tratamento eficiente dos dados por meio de sistemas automatizados.

A intenção da Comissão com a proposição do projeto de lei em comento é, ainda, a de fortalecer e dar maior segurança jurídica, mediante lei, a promissoras práticas já adotadas ou em fase de adoção pelo governo federal, previstas naqueles Decretos, assim como ampliá-las para todos entes federativos:

*PROJETO DE LEI Nº , DE 2018  
(do Sr. Rodrigo Maia)*

*Dispõe sobre a Prestação Digital dos Serviços Públicos na Administração Pública.*

*O Congresso Nacional decreta:*

*CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES*

*Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes a serem observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de implementar a Prestação Digital dos Serviços Públicos.*

*§ 1º Subordinam-se ao regime desta Lei:*

*I – os órgãos públicos integrantes da administração dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo os Tribunais de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública;*

*II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, os consórcios públicos e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

*§ 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às concessionárias e permissionárias de serviços públicos, bem como às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos oriundos diretamente do orçamento ou mediante subvenções*

*sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.*

*Art. 2º A Prestação Digital dos Serviços Públicos tem as seguintes finalidades principais:*

*I – desburocratizar, modernizar, fortalecer e simplificar a relação do Poder Público com a sociedade, mediante serviços à distância, sempre acessíveis mediante plataforma de telefonia móvel, inclusive de telemedicina, mais acessíveis à população e mais eficazes;*

*II – disponibilizar, em plataforma única e centralizada, com as cautelas de autenticação, o acesso às informações e aos dados públicos, observadas as restrições legalmente previstas e sem prejuízo, quando indispensável, da prestação de caráter presencial;*

*III – simplificar as solicitações e o acompanhamento de serviços públicos em geral, com o foco na participação do usuário e no autosserviço;*

*IV – dar transparência à execução e permitir o monitoramento célere da qualidade dos serviços públicos, mediante adoção de aplicativo que permita avaliação continuada pelos usuários e de sistema informatizado de ouvidorias, que promova a interlocução célere, frequente e gratuita com a Administração Pública, nos termos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017;*

*V – promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação e no controle dos serviços públicos, com o compartilhamento de dados sensíveis, em ambiente seguro, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei de Proteção de Dados Pessoais, e, quando couber, com a transferência de sigilo, nos termos do art. 198, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, e na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001;*

*VI – estimular a participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação prévia de políticas públicas em meio digital;*

*VII – facultar aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos a demanda de serviços públicos, preferencialmente por meio digital, sem a necessidade de solicitação presencial; e*

*VIII – estimular a pesquisa utilizando dados referentes aos serviços públicos produzidos pelas entidades mencionadas no art.1º, § 1º, desta Lei, que serão disponibilizados em formato aberto, interoperável,*

*livremente exportável e passível de processamento por máquina.*

*Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Público observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos:*

*I – presunção de boa-fé;*

*II – compartilhamento de informações, nos termos da lei;*

*III – atuação integrada, sistêmica e unificada na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade, vedada a recusa do recebimento de postulações digitais do usuário, sob pena de responsabilidade do agente público;*

*IV – racionalização desburocratizante de métodos e procedimentos de controle, com ênfase em processos concebidos como digitais (“digital by design”) e na adoção de medidas de segurança, técnicas e administrativas que tornem os dados pessoais protegidos de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito, desde a fase de concepção (“security by design”) do produto ou do serviço até a sua execução, nos termos do art. 46 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;*

*V – eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico, ambiental ou social seja superior aos riscos envolvidos;*

*VI – aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar radicalmente os processos e procedimentos de atendimento digital aos usuários dos serviços públicos e a propiciar condições seguras para o compartilhamento das informações;*

*VII – utilização de linguagem clara e precisa, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos, salvo estrita necessidade;*

*VIII – articulação dos Poderes para a racionalização digital e a simplificação de procedimentos para atuação em rede, preservadas as respectivas atribuições; e*

*IX – convivência da automatização com a existência de pontos de contato humano, de modo a identificar problemas no funcionamento dos serviços públicos digitais.*

*Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*I – prestação digital dos serviços públicos: a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia digital com o objetivo de incrementar a disponibilização de informação e a prestação final de serviços públicos, incentivando a participação direta da sociedade no*

*processo de tomada de decisões públicas e aprimorando os padrões de responsabilidade, transparência e efetividade do governo como plataforma;*

*II – transformação digital: conjunto de medidas estratégicas aptas a tornar a governança pública mais dinâmica, eficiente e próxima da sociedade, por intermédio de tecnologias digitais;*

*III – serviço público digital: serviço público cuja prestação ocorre por meio eletrônico ou cibernético, sem a necessidade de atendimento presencial;*

*IV – dado: sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzido em processo natural ou artificial;*

*V – dado pessoal: dado relacionado a pessoa natural identificada ou identificável;*

*VI – dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;*

*VII – dados em formato aberto: dados representados em meio digital em formato interoperável, livremente exportável e processável por máquina, sobre o qual nenhuma organização tenha controle exclusivo, passíveis de utilização por qualquer pessoa;*

*VIII – compartilhamento da capacidade de serviço: integração de órgãos e entidades, que deverão compartilhar infraestrutura, sistemas e serviços, de forma a evitar duplicação de esforços, eliminando desperdícios e custos, aprimorando as medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais, bem como reduzindo a fragmentação da informação;*

*IX – plano diretor de tecnologia da informação e comunicação: instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de tecnologia da informação e comunicação, com o objetivo de atender às necessidades finalísticas e de informação de órgão ou entidade para determinado período;*

*X – blockchain: é o sistema que funciona como instrumento de registro em blocos, permitindo a transferência de informações criptografadas, sem a existência de autoridade central de validação;*

*XI – inteligência artificial: técnica que permite a uma máquina simular tarefas próprias ao raciocínio humano;*

*XII – informação: conjunto de dados, estruturados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;*

*XIII – autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;*

*XIV – integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;*

*XIII – confidencialidade: a garantia que a informação não será conhecida por pessoas que não estejam autorizadas;*

*XIV – autosserviço: serviço público disponibilizado em meio digital que pode ser utilizado pelo próprio cidadão, sem auxílio do órgão ou da entidade ofertante do serviço; e*

*XV – segurança da informação: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger informações e dados de acesso não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão.*

*§1º O acesso do usuário às informações públicas será regido pelo disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.*

*§2º Na implementação da prestação digital dos serviços públicos serão observadas as regras de boas práticas e governança a que se refere o art. 50, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei da Proteção de Dados Pessoais.*

*§3º As aplicações de internet decorrentes da política de prestação digital dos serviços públicos observarão o disposto nos arts. 24 e 25, da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 – Marco Civil da Internet, utilizando-se, preferencialmente, aplicativos móveis para a avaliação continuada de políticas públicas prevista no art. 23, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, notadamente quanto ao cumprimento de compromissos e padrões de qualidade divulgados na Carta de Serviços ao Usuário, no intuito de colher sugestões positivas de aprimoramento.*

**CAPÍTULO II**  
**Da Política de Prestação Digital dos Serviços**  
**Públicos**  
**Seção I**  
**Dos princípios**

*Art. 5º Os órgãos e entidades mencionados no art. 1º participarão, integrada e cooperativamente, na consolidação da Política Nacional de Prestação Digital dos Serviços Públicos, que observará os seguintes princípios:*

*I - abertura e transparência;*

*II – desburocratização e inovação;*

*III – compartilhamento de informações;*

*IV – simplicidade e autosserviço;*

*V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital;*

*VI - segurança e privacidade;*

*VII - participação efetiva e controle social;*

*VIII - governo como plataforma;*

*IX - cooperação contínua entre órgãos e entes públicos.*

*Art. 6º O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à Política Nacional de Prestação Digital dos Serviços Públicos pelos órgãos e entidades da administração pública observarão as seguintes diretrizes:*

*I - o serviço público digital será a forma prioritária de prestação de serviços, com o incentivo, nos limites da razoabilidade, ao teletrabalho de agentes públicos, quando couber;*

*II - serão oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação, prévia e continuada, das políticas públicas e dos serviços públicos em geral;*

*III - os dados serão disponibilizados, obrigatoriamente, em formato aberto e estruturado, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade;*

*IV - será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações, prevista nos arts. 3º e 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;*

*e*  
*V - observadas as disposições da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, será implementado o compartilhamento de dados, em espaço seguro, entre os órgãos e as entidades da administração pública, sempre que houver necessidade de sinergias de controle e fiscalização.*

*§1º As soluções de tecnologia da informação e comunicação desenvolvidas ou adquiridas pelos órgãos e pelas entidades de que trata o art. 1º desta*

*Lei observarão o disposto nos incisos I a V deste artigo.*

*§2º A disponibilidade de canal de atendimento digital para a prestação dos serviços públicos não exclui outros meios de atendimento necessário ao público-alvo dos serviços, conforme avaliação motivada do gestor do serviço, de maneira explícita, clara e congruente.*

## *Seção II Da estratégia de implantação*

*Art. 7º Os órgãos e entidades elencados no art. 1º editarão em, no máximo, cento e oitenta dias, contados a partir da promulgação desta Lei, salvo motivação técnica que autorize uma prorrogação por igual período, a respectiva Estratégia de Política de Prestação Digital dos Serviços Públicos, documento que definirá os objetivos, as metas, os indicadores e as iniciativas para fins de digitalização dos serviços públicos, e que norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados.*

*Art. 8º Para os fins do art. 7º, serão considerados:*

*I – consonância com as diretrizes da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital;*

*II – alinhamento com as políticas públicas e os programas de governo do ente federativo, quando for o caso, com a finalidade de identificar oportunidades que possam ser alavancadas pelo uso de tecnologia da informação e comunicação, especialmente com o objetivo de célere desburocratização;*

*III - a ampla participação da sociedade e dos órgãos e das entidades de que trata o art. 1º desta Lei, na avaliação continuada de serviços públicos.*

*Art. 9º Para contribuir com o alcance dos objetivos estabelecidos na Estratégia de Política de Prestação Digital dos Serviços Públicos, os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º desta Lei elaborarão:*

*I – plano diretor de tecnologia da informação e comunicação ou instrumento equivalente de planejamento de tecnologia da informação e comunicação, que:*

*a) estimule a transição para serviços públicos orientados para o cidadão, personalizáveis, desburocratizados e tendentes, sempre que possível, ao autosserviço; e*

*b) contemple estratégia e órgãos responsáveis pela implementação de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais, tratados pelos prestadores de serviço público digital, de acessos não*

autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

II – instrumento de planejamento de segurança da informação e cibernética, inclusive mediante a utilização da tecnologia blockchain, para os contratos públicos, registros de bens e prestação de contas, e a experimentação do uso da inteligência artificial para automatização de tarefas e a aceleração dos serviços públicos, tendo em vista o aperfeiçoamento e a confiabilidade do controle digital de atos, contratos e procedimentos administrativos, exigindo o máximo de transparência, ativa e passiva, no processo decisório público.

### Seção III

#### Da fiscalização e avaliação da prestação digital de serviços públicos

Art. 10. A participação, a avaliação prévia e continuada de políticas públicas e a proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos obedecerão aos termos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 – Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos e ao disposto nesta lei, com ênfase na simplificação, na eliminação de exigências administrativas desproporcionais e na facilitação de identificação e autenticação perante a Administração Pública.

Art. 11. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento desta Lei, especialmente em relação à qualidade e ao tempo de atendimento dos serviços prestados digitalmente, serão exercidos:

I – pelos órgãos integrantes do sistema de controle interno dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – pelo Tribunal de Contas competente para o julgamento das contas de cada órgão ou entidade;

III – pelo Conselho Nacional de Justiça, relativamente aos órgãos do Poder Judiciário; e

IV – pelo Conselho Nacional do Ministério Público, relativamente aos órgãos do Ministério Público.

Parágrafo único. No âmbito de suas atribuições, os Tribunais de Contas, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público expedirão atos e instruções normativas estabelecendo critérios e parâmetros para a avaliação qualitativa da prestação digital de serviços públicos, observados os termos desta Lei.

*Seção IV  
Do Comitê de Política de Prestação Digital dos  
Serviços Públicos*

*Art. 12. Os órgãos e as entidades de que trata esta Lei deverão, no prazo de cento e oitenta dias, contados a partir da promulgação desta Lei, salvo motivação técnica que autorize uma prorrogação por igual período, instituir Comitês Permanentes de Aperfeiçoamento da Prestação Digital dos Serviços Públicos, ou estrutura equivalente, para deliberar sobre as iniciativas relativas à eficácia prestacional, com resultados publicados e ciência obrigatória aos órgãos de fiscalização e controle aludidos no art. 11.*

*Art. 13. A edição e a mudança de instrumentos de planejamento de que trata o art. 9º dependerá da prévia manifestação do respectivo Comitê de Aperfeiçoamento da Prestação Digital dos Serviços Públicos, ou estrutura equivalente.*

*Art. 14. O trabalho dos Comitês de Avaliação da Prestação Digital dos Serviços Públicos, ou estrutura equivalente, observará os deveres de verificar, mediante métricas e modelos preditivos, a qualidade efetiva do serviço, zelando precipuamente pelos direitos do usuário.*

*Art. 15. O Poder Executivo do respectivo ente federativo organizará redes de conhecimento sobre assuntos relacionados à Avaliação da Prestação Digital dos Serviços Públicos e temas correlatos, as quais terão como finalidades:*

*I – gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências exitosas, nacionais e internacionais;*

*II – formular propostas de padrões, guias e manuais;*

*III – sugerir medidas concretas para acelerar a conversão para o canal digital como preferencial na relação entre cidadãos e pessoas jurídicas com a Administração Pública, bem como o autosserviço do usuário e o teletrabalho dos agentes públicos, com incremento comprovado de qualidade; e*

*IV – prospectar tecnologias, incrementais ou disruptivas, que visem a facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, inclusive em áreas estratégicas como telemedicina e contratações administrativas.*

*Parágrafo único. As redes de conhecimento serão abertas à participação de qualquer cidadão interessado, incumbindo ao Poder Executivo do respectivo ente a manutenção atualizada de*

*repositório de informações atinentes às atividades daquelas associações.*

**CAPÍTULO III**  
**DO SISTEMA BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PÚBLICA DIGITAL**  
**Seção I**

*Da Estratégia Brasileira para a Transformação  
Digital da Administração Pública*

*Art. 16 O Poder Executivo federal, em cooperação com os demais entes federativos, organizará o Sistema Brasileiro de Administração Pública Digital, com a fixação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, cujos eixos temáticos, diretrizes e estrutura de governança obedecerão ao disposto nesta Lei.*

*§ 1º A Estratégia Brasileira para a Transformação Digital visa à harmonização, junto aos demais entes federativos, das iniciativas do Poder Executivo federal ligadas à governança pública digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias para promover o desenvolvimento sustentável, com inovação, aumento de produtividade e redução dos custos de transação.*

*§ 2º A Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, no que concerne especificamente à Administração Pública, será estruturada conforme os seguintes eixos temáticos:*

*I – eixos habilitadores:*

*a) infraestruturas e acesso universalizado às tecnologias de informação e comunicação, que permitam ampliar o acesso da população a serviços públicos digitais, com qualidade, eficiência, eficácia e economicidade;*

*b) pesquisa e inovação voltadas ao desenvolvimento de tecnologias avançadas, aplicáveis às peculiaridades da gestão pública;*

*c) confiança no ambiente digital, que assegure a salvaguarda dos direitos de usuários de serviços públicos;*

*d) educação e capacitação para o governo como plataforma, que promova a formação contínua de agentes públicos e da sociedade em geral, tendo em vista à adaptação do trabalho público ao mundo digital;*

*e) estabelecimento de critérios para a gestão da informação, de modo a viabilizar o reuso de*

*informação pública prevista no inc. IV do art. 6º desta Lei;*

*II – eixos de transformação digital:*

*a) transformação digital da Administração Pública, orientada para ampliação da produtividade nacional;*

*b) cidadania digital, exercida em plataformas simples, amigáveis e desburocratizadas, nas relações administrativas; e*

*c) planificação estratégica comum, mediante uso de ferramentas comuns, serviços compartilhados e licenças e linguagens homogêneas, tendo-se em vistas a economicidade decorrente da escala e a eficácia da transformação.*

*§3º A implantação, o monitoramento e a atualização da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, com ênfase na Administração Pública, observará as seguintes diretrizes:*

*I – engajamento permanente do Poder Público com a comunidade científica, o setor produtivo e a sociedade civil, tendo o acesso à informação como padrão cogente;*

*II - fortalecimento da articulação e da cooperação entre os diferentes órgãos e entidades do Poder Público, por meio das tecnologias digitais;*

*III - atualização periódica de metas e objetivos; e*

*IV – estabelecimento de critérios gerais para adaptação de dados ao formato estruturado e interoperável.*

## *Seção II*

*Da ferramenta de solicitação, acompanhamento e avaliação continuada de serviços públicos*

*Art. 17. Os órgãos e entidades de que trata esta Lei criarão, por meio de aplicação de internet, ferramentas gratuitas de solicitação, acompanhamento e avaliação continuada dos serviços públicos, com as seguintes características:*

*I – identificação do serviço público e de suas principais etapas;*

*II – solicitação digital do serviço;*

*III – agendamento digital, quando couber;*

*IV – acompanhamento das solicitações por etapas;*

*V – peticionamento digital e*

*VI – avaliação continuada da satisfação dos usuários em relação aos serviços públicos prestados.*

*Art. 18. Será criado o Painel Digital Unificado de monitoramento do desempenho dos serviços públicos prestados, com, no mínimo, as seguintes*

*informações, para cada serviço, órgão ou entidade da Administração Pública:*

*I – volume de solicitações;*

*II – tempo médio de atendimento; e*

*III – grau de satisfação dos usuários.*

*Art. 19. No atendimento aos usuários, serão observadas as seguintes práticas:*

*I – gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania digital, nos termos da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996;*

*II – padronização de procedimentos referentes à utilização de formulários, guias e outros documentos congêneres, incluindo os de formato digital; e*

*III – vedação de recusa de recebimento de requerimentos pelos serviços de protocolo, físico e digital, exceto quando o órgão ou a entidade for manifestamente incompetente.*

*§1º Na hipótese referida no inciso III do caput, os serviços de protocolo deverão prover, com clareza e urbanidade, as informações e as orientações necessárias para que o interessado possa dar andamento ao requerimento.*

*§2º Após a protocolização de requerimento, em meio físico ou digital, caso o agente público verifique que o órgão ou a entidade receptora é incompetente para o exame ou a decisão da matéria, deverá providenciar a remessa imediata do requerimento ao órgão ou à entidade competente, dando imediata ciência do ocorrido ao requerente, preferencialmente por meio digital, salvo motivada impossibilidade.*

*Art. 20. As exigências para o requerimento serão feitas desde logo e de uma só vez ao interessado, justificando-se exigência posterior apenas em caso de razoável dúvida superveniente.*

*Art. 21. Não será exigida prova de fato já comprovado pela apresentação de documento ou informação válida.*

*Art. 22. Exceto se existir dúvida fundada quanto à autenticidade ou previsão legal, fica dispensado o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia dos documentos expedidos no País e destinados a fazer prova junto a órgãos e entidades do Poder Público.*

*Art. 23. A apresentação de documentos por usuários dos serviços públicos poderá ser feita por meio de exibição em dispositivos móveis, desde que mediante o uso de sistema digital de autenticação, ou por cópia autenticada, dispensada posterior conferência com o documento original.*

§1º A autenticação de cópia de documentos poderá ser feita por meio de cotejo da cópia com o documento original, pelo próprio servidor público a quem o documento tiver que ser apresentado.

§ 2º Constatada, a qualquer tempo, a falsificação do original ou de cópia de documento público ou particular, o órgão ou a entidade do Poder Público considerará não satisfeita a exigência documental respectiva e, no prazo de até cinco dias, dará conhecimento do fato à autoridade competente para adoção das providências administrativas, civis e penais cabíveis.

§ 3º Os entes federais desenvolverão documento digital de identificação múltipla, portátil em plataforma móvel celular, nominado “cartão do cidadão”.

### Seção III

#### Do Comitê para Transformação Digital

Art. 24. O Comitê para a Transformação Digital, criado no âmbito do Sistema Nacional para a Transformação Digital, será composto por representantes do Poder Público de cada ente federativo, que exerçam atividades de direção em órgãos e entidades da Administração Pública, direta ou indireta.

Parágrafo único. Além das autoridades mencionadas no caput, integrarão o Comitê para a Transformação Digital:

I – instância técnica multissetorial para a transformação digital, composta por especialistas e pessoas de notório saber, representantes da comunidade científica, da sociedade civil e do setor produtivo; e

II – demais órgãos, entidades e instâncias vinculados às políticas de transformação digital.

### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. O Sistema Brasileiro de Administração Pública Digital coordenará, com vistas ao ganho de escala, a celebração de parcerias entre os órgãos e entes públicos e o setor privado, inclusive estrangeiros, de sorte a incrementar a eficiência e a agilidade da gestão pública.

Art. 26. A digitalização dos serviços públicos é componente essencial e permanente na formação profissional dos servidores públicos.

*Parágrafo único. Em cursos de formação, capacitação ou especialização técnico-profissional, a abordagem didática deve, sempre que possível, considerar o contexto da digitalização dos serviços públicos, sem prejuízo de serem ofertadas disciplinas e cursos específicos, a depender da necessidade enfrentada.*

*Art. 27. O art. 5º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte §4º:*

*“Art. 5º .....*

*§4º Os recursos do Fust também poderão ser utilizados pela União, Estados e Municípios, para financiar programas e ações relativos à implementação e ao desenvolvimento da digitalização dos serviços públicos, nos termos fixados na Estratégia Brasileira de Transformação Digital.*

*Art. 27. Os prazos para o cumprimento do disposto nesta Lei não ultrapassarão cento e vinte dias.*

*Art. 28. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

#### **IV - Recomendações e encaminhamentos**

Por fim, confia a Comissão que V.Exa., do alto de sua elevada condição como Presidente da Câmara dos Deputados, saberá adotar as providências e encaminhamentos administrativos e legislativos cabíveis para trazer à sociedade brasileira um novo marco do direito administrativo brasileiro, com normas modernas que permitam o aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da administração pública.

A Comissão entende e recomenda a V. Exa. que o prazo originalmente designado, e sua prorrogação, para a apresentação das propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da administração pública seja estendido para possibilitar um amplo debate com a sociedade, inclusive com a realização de audiências públicas e melhor detalhamento das propostas apresentadas. Nesse sentido, releva notar, inclusive, que

foi criado o canal institucional para apresentação do escopo dos trabalhos da Comissão e recebimento de contribuições por meio do website da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica>) e foi criado o e-mail [cjadm@camara.leg.br](mailto:cjadm@camara.leg.br), que recebeu relevantes contribuições cuja triagem tem sido realizada pela Secretaria Executiva desta Comissão, de acordo com os eixos temáticos. Pretende-se, com essas ferramentas, possibilitar não apenas o recebimento de contribuições de cidadãos, órgãos e entidades, públicas e privadas, mas, ir além e permitir medidas futuras que viabilizem a participação popular direta nos debates sobre as medidas que constarão de anteprojetos de lei e/ou de emenda constitucional em audiências públicas.

## **COMISSÃO DE JURISTAS**

**Incumbida de elaborar propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da administração pública**

**26 de outubro de 2018**

**Bruno Dantas – Presidente**

**Sérgio Guerra – Relator**

**Calos Ari Sundfeld**

**Juarez Freitas**

**Marianna Montebello Willeman**

**Iara Beltrão Gomes de Souza - Secretária-Executiva**

**Alexandre Peixoto de Melo**

**Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia**