



SENADO FEDERAL

EMENDAS

Apresentadas perante a Mesa do Senado Federal ao **Projeto de Lei nº 3995, de 2024**, que *"Estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional."*

| PARLAMENTARES | EMENDAS NºS |
|------------------------------------|-------------|
| Senador Alessandro Vieira (MDB/SE) | 009 |
| Senador Jaques Wagner (PT/BA) | 010; 011 |
| Senadora Augusta Brito (PT/CE) | 012 |

TOTAL DE EMENDAS: 4





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

EMENDA Nº
(ao PL 3995/2024)

Dê-se ao art. 16 do Projeto de Lei nº 3.995, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 16.** As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, instituídas ou mantidos com recursos do orçamento fiscal da União ou destinatárias de tributos federais, observarão os princípios e as diretrizes de governança e os padrões de auditoria estabelecidos nesta Lei e, no prazo de doze meses, contado da data de entrada em vigor desta Lei, aprovarão, no âmbito do conselho de administração ou órgão equivalente:

I - a instituição de auditoria interna, com o objetivo de orientar e fortalecer a gestão, de indicar desvios e instrumentos de correção e de racionalizar as ações de governança e controle; e

II - a contratação de auditoria independente para manifestar-se conclusivamente sobre o grau de fidedignidade das demonstrações contábeis e determinar se estas representam adequadamente a posição patrimonial e financeira.”

JUSTIFICAÇÃO

O resgate artigo 16 pela sua redação original, ou seja, a que inicialmente foi enviada a este Congresso Nacional por meio do Poder Executivo, justifica-se pela sobreposição e conflito com normas vigentes, notadamente a Lei nº 13.303/2016, no âmbito da auditoria das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, e as diretrizes Constitucionais e Legais que disciplinam as atividades de auditoria administração pública federal direta, autárquica e fundacional.



Ao longo de sua tramitação nas Casas Legislativas, o texto sofreu alterações substanciais em sua redação a qual pode resultar em não atingir o objetivo original quanto à devida governança e fiscalização na administração pública.

No contexto da auditoria administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tema de abrangência do PL 3995/2024, a Constituição Federal instituiu modelo próprio de fiscalização da gestão pública. Nos termos do art. 70, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública será exercida mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O art. 74, por sua vez, determina que os Poderes da República mantenham sistema de controle interno responsável, entre outras atribuições, por avaliar resultados da gestão, comprovar a legalidade dos atos administrativos e exercer controle sobre operações financeiras e patrimoniais da administração pública.

No âmbito do Poder Executivo Federal, essas atividades são disciplinadas pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e atribui a órgãos públicos específicos a realização de atividades de auditoria governamental, avaliação da gestão e exame das demonstrações contábeis e patrimoniais da administração pública.

Com o fundamento no art. 84, VI, “a”, da Constituição Ademais, no âmbito do Poder Executivo Federal foi editado o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que estabelece limites à execução indireta de serviços no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nos termos do art. 3º do referido decreto, não podem ser objeto de execução indireta atividades inerentes às categorias funcionais dos órgãos e entidades ou consideradas típicas de Estado. Nesse contexto, a autorização ampla para contratação de auditoria independente privada para avaliar demonstrações contábeis de órgãos da administração pública federal pode implicar transferência ao setor privado de atribuições inseridas no sistema estatal de controle da administração, estruturado constitucionalmente e regulamentado pela legislação vigente.

No contexto das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei nº 13.303/2016 já disciplina sobre a contratação de auditoria independente quando dispõe que todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias, conforme disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 e das normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão.



A extensão da contratação de auditoria independente para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme disposto no art. 16 do PL 3995/2024, para além das empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias já disciplinada pela Lei nº 13.303/2016, mostra-se conflitante e não preserva a coerência do modelo institucional de controle da gestão pública estabelecido pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação deste emendamento apresentado, de modo que a previsão da atual redação do artigo 16 incorre em insegurança jurídica.

Sala das sessões, 11 de março de 2026.

Senador Alessandro Vieira
(MDB - SE)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaques Wagner

EMENDA Nº
(ao PL 3995/2024)

Suprimam-se os arts. 7º a 13, o inciso I do *caput* do art. 15 e o art. 16 do Projeto.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo aperfeiçoar o texto do Projeto de Lei nº 3.995, de 2024, mediante a supressão de dispositivos que instituem novos instrumentos e procedimentos de governança cuja criação pode resultar em sobreposição normativa, aumento da complexidade administrativa e expansão de custos operacionais sem ganhos claros para a gestão pública.

A proposta fundamenta-se em três diretrizes principais: (i) aperfeiçoamento institucional do sistema de governança pública; (ii) prevenção da burocratização administrativa; e (iii) preservação das capacidades estatais já existentes nas áreas de planejamento, auditoria e controle.

No que se refere aos **arts. 7º a 13**, que instituem a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, cabe observar que o ordenamento constitucional brasileiro já dispõe de instrumento estruturante de planejamento governamental – o **Plano Plurianual (PPA)** –, previsto no art. 165 da Constituição Federal, o qual organiza o planejamento de médio prazo da administração pública e se articula com os instrumentos orçamentários e de gestão.

Além do arcabouço constitucional, a administração pública federal já conta com um conjunto relevante de normas e instrumentos voltados à governança e ao planejamento institucional, entre os quais se destacam o **Decreto**



nº 9.203, de 2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal; o **Decreto nº 9.739, de 2019**, que dispõe sobre medidas de eficiência organizacional; o **Decreto nº 10.531, de 2020**, que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o período de 2020 a 2031; e o **Decreto nº 11.072, de 2022**, que trata do Programa de Gestão e Desempenho.

Nesse contexto, a criação de um novo instrumento formal de planejamento nacional por meio de lei tende a gerar sobreposição com o ciclo constitucional de planejamento e orçamento, além de multiplicar planos, relatórios e instâncias de acompanhamento. Essa superposição pode produzir fragmentação do sistema de planejamento governamental e ampliar a burocratização administrativa.

A adoção de novos relatórios e instâncias formais de governança, como os previstos no projeto, tende a aumentar o tempo dedicado a atividades de reporte, coordenação e acompanhamento, em detrimento da execução efetiva de políticas públicas, da gestão institucional e da administração de recursos e equipes.

Adicionalmente, a institucionalização em nível legal de instrumentos de planejamento pode reduzir a flexibilidade administrativa necessária para adaptação a mudanças tecnológicas, organizacionais e de contexto econômico, uma vez que eventuais ajustes passariam a depender de novos processos legislativos.

Cabe registrar, ainda, que o Poder Executivo já vem desenvolvendo instrumentos de planejamento de longo prazo e que se encontra em análise proposta de Lei Geral da Gestão Pública no âmbito da revisão do **Decreto-Lei nº 200, de 1967**, elaborada por comissão de especialistas coordenada pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, iniciativa que busca conferir tratamento sistêmico às questões de governança, planejamento e gestão pública.

No que se refere ao **inciso I do art. 15 e ao art. 16**, a proposição amplia o recurso a mecanismos externos de auditoria ao autorizar a contratação de auditoria independente registrada na Comissão de Valores Mobiliários para análise de demonstrações contábeis.



Embora a medida busque ampliar a transparência e a confiabilidade das informações contábeis, sua implementação pode implicar aumento de custos financeiros e administrativos decorrentes da necessidade de realização de processos licitatórios, contratação de serviços especializados, gestão de contratos e acompanhamento técnico das auditorias realizadas.

Importa observar que o Estado brasileiro já dispõe de um sistema institucional estruturado de controle, composto por auditoria interna, gestão de riscos e controle externo exercido pelos tribunais de contas. Nesse arranjo, a auditoria interna desempenha papel relevante na realização de avaliações independentes e baseadas em risco, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

A ampliação de mecanismos externos de auditoria pode gerar sobreposição de funções, fragmentação das atividades de controle e redução da centralidade das capacidades institucionais permanentes da administração pública.

Ademais, a **Estratégia Federal de Desenvolvimento (2020-2031)** estabelece como diretrizes o ajuste fiscal de longo prazo, a melhoria da qualidade do gasto público e a redução de custos operacionais. A contratação de auditorias privadas para atividades já desempenhadas pelo sistema público de controle pode resultar em incremento de despesas administrativas e criação de novas camadas procedimentais, sem ganhos proporcionais de eficiência ou transparência.

Dessa forma, a supressão dos dispositivos indicados contribui para preservar a coerência do sistema de planejamento e controle da administração pública, evitando sobreposições institucionais, custos adicionais e complexidade administrativa desnecessária.

Sala das sessões, 12 de março de 2026.

Senador Jaques Wagner
(PT - BA)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaques Wagner

EMENDA Nº
(ao PL 3995/2024)

Acrescente-se § 2º ao art. 6º do Projeto, com a seguinte redação:

“Art. 6º

.....

§ 2º O Presidente de cada Poder deverá regulamentar o disposto neste artigo.”

Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente reenumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 6º determina que a alta administração dos órgãos e entidades deve implementar mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos na Lei.

Nesse contexto, a emenda tem 2 objetivos: i) reconhecer a competência dos Chefes de cada Poder na definição da forma pela qual cada responsável implementará os mecanismos e as práticas de governança, ii) reconhecer que os mecanismos e práticas de governança, para serem eficazes, devem ser implementados a partir dos bens e dos serviços entregues efetivamente à sociedade, que são necessariamente diferentes entre os Poderes

A emenda defende o conceito mais efetivo de governança, determinando que cada Poder traduza os princípios e diretrizes da Lei em



mecanismos concretos, a partir das diversas realidades, conferindo efetividade à vontade do Parlamento expressa na Lei.

Diante disso, solicito o apoio dos nobres pares para a aprovação desta emenda.

Sala das sessões, 12 de março de 2026.

Senador Jaques Wagner
(PT - BA)



Assinado eletronicamente, por Sen. Jaques Wagner

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9345494995>



PL 3995/2024
00012

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

EMENDA Nº DE 2026 (SUPRESSIVA) - PLEN
(ao PL nº 3995, de 2024)

Suprimam-se os arts. 7º a 13, o inciso I do art. 15 e o art. 16 do Projeto de Lei nº 3.995, de 2024.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo aperfeiçoar o texto do Projeto de Lei nº 3.995, de 2024, mediante a supressão de dispositivos que instituem novos instrumentos e procedimentos de governança cuja criação pode resultar em sobreposição normativa, aumento da complexidade administrativa e expansão de custos operacionais sem ganhos claros para a gestão pública.

A proposta fundamenta-se em três diretrizes principais: (i) aperfeiçoamento institucional do sistema de governança pública; (ii) prevenção da burocratização administrativa; e (iii) preservação das capacidades estatais já existentes nas áreas de planejamento, auditoria e controle.

No que se refere aos arts. 7º a 13, que instituem a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, cabe observar que o ordenamento constitucional brasileiro já dispõe de instrumento estruturante de planejamento governamental – o Plano Plurianual (PPA) –, previsto no art. 165 da Constituição Federal, o qual organiza o planejamento de médio prazo da administração pública e se articula com os instrumentos orçamentários e de gestão.

Além do arcabouço constitucional, a administração pública federal já conta com um conjunto relevante de normas e instrumentos voltados à governança e ao planejamento institucional, entre os quais se destacam o Decreto nº 9.203, de 2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal; o Decreto nº 9.739, de 2019, que dispõe sobre medidas de eficiência organizacional; o Decreto nº 10.531, de 2020, que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o período de 2020 a 2031; e o Decreto nº 11.072, de 2022, que trata do Programa de Gestão e Desempenho.





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

Nesse contexto, a criação de um novo instrumento formal de planejamento nacional por meio de lei tende a gerar sobreposição com o ciclo constitucional de planejamento e orçamento, além de multiplicar planos, relatórios e instâncias de acompanhamento. Essa superposição pode produzir fragmentação do sistema de planejamento governamental e ampliar a burocratização administrativa.

A adoção de novos relatórios e instâncias formais de governança, como os previstos no projeto, tende a aumentar o tempo dedicado a atividades de reporte, coordenação e acompanhamento, em detrimento da execução efetiva de políticas públicas, da gestão institucional e da administração de recursos e equipes.

Adicionalmente, a institucionalização em nível legal de instrumentos de planejamento pode reduzir a flexibilidade administrativa necessária para adaptação a mudanças tecnológicas, organizacionais e de contexto econômico, uma vez que eventuais ajustes passariam a depender de novos processos legislativos.

Cabe registrar, ainda, que o Poder Executivo já vem desenvolvendo instrumentos de planejamento de longo prazo e que se encontra em análise proposta de Lei Geral da Gestão Pública no âmbito da revisão do Decreto-Lei nº 200, de 1967, elaborada por comissão de especialistas coordenada pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, iniciativa que busca conferir tratamento sistêmico às questões de governança, planejamento e gestão pública.

No que se refere ao inciso I do art. 15 e ao art. 16, a proposição amplia o recurso a mecanismos externos de auditoria ao autorizar a contratação de auditoria independente registrada na Comissão de Valores Mobiliários para análise de demonstrações contábeis.

Embora a medida busque ampliar a transparência e a confiabilidade das informações contábeis, sua implementação pode implicar aumento de custos financeiros e administrativos decorrentes da necessidade de realização de





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

processos licitatórios, contratação de serviços especializados, gestão de contratos e acompanhamento técnico das auditorias realizadas.

Importa observar que o Estado brasileiro já dispõe de um sistema institucional estruturado de controle, composto por auditoria interna, gestão de riscos e controle externo exercido pelos tribunais de contas. Nesse arranjo, a auditoria interna desempenha papel relevante na realização de avaliações independentes e baseadas em risco, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

A ampliação de mecanismos externos de auditoria pode gerar sobreposição de funções, fragmentação das atividades de controle e redução da centralidade das capacidades institucionais permanentes da administração pública.

Ademais, a Estratégia Federal de Desenvolvimento (2020-2031) estabelece como diretrizes o ajuste fiscal de longo prazo, a melhoria da qualidade do gasto público e a redução de custos operacionais. A contratação de auditorias privadas para atividades já desempenhadas pelo sistema público de controle pode resultar em incremento de despesas administrativas e criação de novas camadas procedimentais, sem ganhos proporcionais de eficiência ou transparência.

Dessa forma, a supressão dos dispositivos indicados contribui para preservar a coerência do sistema de planejamento e controle da administração pública, evitando sobreposições institucionais, custos adicionais e complexidade administrativa desnecessária.

Sala das Sessões, em 11 de março de 2026.

Senadora **AUGUSTA BRITO**

