



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 5898, DE 2019

Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

AUTORIA: Senador Eduardo Gomes (MDB/TO)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei, no que couber e na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União.

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Lei, considera-se:

I – governança pública: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

II – valor público: produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos



SF/19579.61948-28

específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

III – alta administração: Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente; e

IV – gestão de riscos: processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Art. 3º São princípios da governança pública:

I – capacidade de resposta;

II – integridade;

III – confiabilidade;

IV – melhoria regulatória;

V – prestação de contas e responsabilidade; e

VI – transparência.

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I – direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II – promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;



III – monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV – articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V – fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI – implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII – avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII – manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X – definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI – promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

I – liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações,



para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- a) integridade;
- b) competência;
- c) responsabilidade; e
- d) motivação;

II – estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

II – controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o *caput* incluirão, no mínimo:

- I – formas de acompanhamento de resultados;
- II – soluções para melhoria do desempenho das organizações; e
- III – instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Art. 7º O planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado é composto pelos seguintes instrumentos:



I – a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social;

II – os planos nacionais, setoriais e regionais; e

III – o plano plurianual da União.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* e seus relatórios de execução e acompanhamento serão publicados em sítio eletrônico na internet de acesso público irrestrito.

Art. 8º A gestão dos instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de seus atributos, e deverá:

I – adotar mecanismos de participação da sociedade civil; e

II – promover mecanismos de transparência da ação governamental.

Art. 9º A estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social será estabelecida para o período de doze anos e definirá as diretrizes e as orientações de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e entidades.

Art. 10. A estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social será consubstanciada em relatório que conterá:

I – as diretrizes e as bases do desenvolvimento econômico e social nacional equilibrado;

II – os desafios a serem enfrentados pelo País;

III - o cenário macroeconômico;

IV – as orientações de longo prazo;

V – as macrotendências e seus impactos nas políticas públicas;

e



VI – os riscos e as possíveis orientações para construção de suas medidas mitigadoras.

Parágrafo único. A estratégia de desenvolvimento econômico e social será revista:

I – ordinariamente, a cada quatro anos, por ocasião do encaminhamento do projeto de lei do plano plurianual; e

II – extraordinariamente, na ocorrência de circunstâncias excepcionais.

Art. 11. A elaboração e a revisão da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social será coordenada pelo órgão designado em ato do ministério responsável pela formulação da política econômica.

Parágrafo único. Serão estabelecidos índices-chave para mensurar a situação nacional e permitir a comparação internacional, de forma a subsidiar a avaliação do cumprimento das diretrizes e das orientações de longo prazo para a atuação dos órgãos orçamentários.

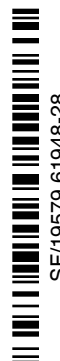
Art. 12. Os planos nacionais, setoriais e regionais, instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, terão duração mínima de quatro anos e serão elaborados em consonância com a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com o plano plurianual e com as diretrizes das políticas nacionais afins.

§ 1º A definição das diretrizes, dos princípios, dos atores e dos instrumentos e a orientação da atuação dos agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade cabe à política nacional, cuja operacionalização será detalhada a partir de planos nacionais, setoriais e regionais com escopo e prazo definidos.

§ 2º A política nacional será aprovada, segundo o conteúdo e alcance da proposta, por lei ou decreto.

Art. 13. Os planos nacionais, setoriais e regionais terão o seguinte conteúdo mínimo:

I – o diagnóstico do setor, que aponte as principais causas das deficiências detectadas e as oportunidades e os desafios identificados;



II – os objetivos estratégicos do setor, de modo compatível com outros planos governamentais correlatos;

III – a vigência do plano;

IV – as metas necessárias ao atendimento dos objetivos, com a indicação daquelas consideradas prioritárias;

V – as estratégias de implementação necessárias para alcançar os objetivos e as metas;

VI – a identificação dos recursos necessários, dos responsáveis pela implementação, dos riscos e suas respostas, das possíveis fontes de financiamento e do embasamento para a definição da estratégia selecionada;

VII – a análise de consistência com outros planos nacionais, setoriais e regionais e as suas relações com os instrumentos de planejamento do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual;

VIII – as ações para situações de emergência ou de contingência; e

IX – os mecanismos e os procedimentos para o monitoramento e a avaliação sistemática da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade das ações programadas.

Art. 14. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I – implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II – integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de



trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III – estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV – utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Art. 15. A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da:

I – realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;

II – adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e

III – promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

Art. 16 A administração pública federal direta, autárquica e fundacional deve implementar, processos e mecanismos internos de integridade, com, no mínimo, os seguintes instrumentos:

I – previsão de canais para recebimento de denúncia de irregularidades, com preservação da identidade do denunciante;

II – existência de códigos de ética e de conduta;

III – conscientização, por meio de campanha, programa de treinamento e de difusão contínuos sobre padrões integridade;



IV – expedição de orientações práticas com foco na prevenção de irregularidades;

V – coleta e processamento de dados relativos a processos administrativos disciplinares, processos de responsabilização administrativas e das denúncias recebidas da sociedade;

VI – sistema de acompanhamento das respostas às irregularidade identificadas;

VII – implementação de medidas corretivas;

VIII – monitoramento contínuo capaz de aferir o nível de cumprimento das normas de integridade.

Art. 17. 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.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei (PL) que apresentamos foi elaborado a partir de carta do Ministro João Augusto Nardes, do Tribunal de Contas da União (TCU), dirigida ao presidente da República, na qual o Ministro sugere a



edição de normativo específico com o estabelecimento da política de governança pública no âmbito dos poderes da União.

Projeto com conteúdo semelhante, de autoria da Presidência da República, tramita na Câmara dos Deputados (PL nº 9.163, de 2017).

Diante da relevância da temática, julgamos importante inserir o Senado Federal nesse debate. Acreditamos, também, que nesta Casa Alta poderemos dar a celeridade necessária ao andamento do Projeto. O País precisa urgentemente aprovar a Lei de Governança Pública. Não há tempo a perder.

No nosso projeto, procuramos preservar a essência do PL nº 9.163, de 2017. Promovemos pequenos ajustes, quais sejam: 1) excluímos Estados, Distrito Federal e Municípios do alcance da norma; 2) inserimos regras sobre o sistema de integridade; e 3) inserimos *vacatio legis* de noventa dias.

Realmente, a lei aprovada pelo Congresso Nacional somente poderá conter normas de Direito Administrativo imponíveis a Estados e Municípios quando a própria Constituição assim o autorizar. Não havendo tal previsão constitucional, a lei atentará contra o princípio federativo.

Também a realçar a autonomia dos entes federados em matéria de Direito Administrativo, observou Hely Lopes Meirelles que *cada entidade estatal é autônoma para organizar seus serviços e compor seu pessoal e que o processo administrativo não pode ser unificado pela legislação federal, para todas as entidades estatais, em respeito à autonomia de seus serviços*.¹ Na mesma direção, Adilson Dallari afirma que, no Brasil, *cada pessoa jurídica de capacidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) dispõe de liberdade e competência para organizar a sua própria e respectiva administração, pois não há previsão constitucional de edição de uma lei única, de abrangência nacional, dispondo sobre processo administrativo*.²

Como se vê, em sede de Direito Administrativo, a autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios só é limitada pelas próprias normas constantes da Constituição Federal e pelas leis nacionais expedidas com base em competência expressamente conferida pela Carta Magna à União. E não

¹ *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 372, 592.

² *Processo Administrativo – normas gerais*. In: DALLARI; NASCIMENTO; MARTINS. *Tratado de Direito Administrativo*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 516.



há dispositivo algum na Constituição conferindo à União competência para estabelecer normas gerais sobre a criação de um sistema de integridade na Administração Pública, competências dos órgãos integrantes do sistema, processos e rotinas administrativas de implantação de planos, ações e políticas de governança³.

Como contribuição para o aperfeiçoamento do projeto, inserimos regras elementares para a implementação do programa de integridade na Administração Pública. Nosso objetivo é permitir a ampliação dos mecanismos de prevenção à corrupção, além de conferir maior transparência às respostas dadas pela Administração às irregularidades identificadas.

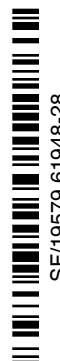
Como ressaltamos anteriormente, fizemos opção por uma *vacatio legis* de noventa dias, em razão da necessidade de tempo razoável para os gestores implementarem as novas regras.

Feitas essas considerações, reproduzimos, a seguir, os argumentos apresentados na justificação do PL nº 9.163, de 2017.

Segundo narra o Ministro Nardes, neste momento desafiador que atravessamos, a edição de uma Lei de Governança Pública, a exemplo da recente Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, com foco nas empresas estatais, pode ter um papel importante no desafio de elevar a confiança da população e do mercado em relação à gestão e à governança pública, orientando e instando os gestores a valorizarem questões como acompanhamento de resultados, melhoria do desempenho, processo decisório baseado em evidências, estratégia de longo prazo consistente e construção de procedimentos para monitoramento e avaliação das ações de governo.

A partir das recomendações do Tribunal de Contas da União, em especial do seu Referencial Básico de Governança Pública e de boas

³ O mesmo raciocínio se aplica no tocante aos dispositivos do projeto que tratam de sanções administrativas. Sobre esse tema, aduz Fábio Median Osório: “Cabe observar que não há, no terreno administrativista, reserva de lei federal, ao contrário do que ocorre no terreno penalístico, onde a centralização da produção normativa é a tônica, ainda que mitigada pelas chamadas normas penais em branco, cujas estruturas abertas são receptivas, não raro, a intervenções legais estaduais ou federais, sem falar nas contribuições administrativas de qualquer ente federativo. Consoante as competências próprias, Municípios, Estados e União podem legislar em matéria de sanções administrativas, inclusive criando e regendo os respectivos procedimentos ou processos sancionadores. Vigora, aqui, uma ideia de descentralização legislativa. Nenhum poder se concentra na União, visto que aos demais entes federados se admitem competências legislativas em matéria de Direito Administrativo Sancionador.” (*Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: RT, 2015, edição *e-book*).



práticas de organizações internacionais, realizou-se o debate do conteúdo proposto, acolhendo-se as contribuições e proposições advindas de diversos interlocutores, destacando-se entre eles a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

O Projeto estabelece princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional. O objetivo é fortalecer as instituições brasileiras, de modo a gerar, preservar e entregar valor público com transparência, efetividade e *accountability* à sociedade.

O Projeto foi construído a partir: i) das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE; ii) de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e iii) de uma revisão da literatura especializada.

Os princípios e diretrizes contidos no Projeto configuram os elementos de conexão entre os princípios constitucionais que orientam a atividade administrativa – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e a atuação do agente público.

Se por um lado, o agente público ganha preceitos mais didáticos para que sua atuação seja orientada em prol do cidadão, de outro os princípios constitucionais ganham instrumentos para garantir sua observância e novos elementos para expandir a interpretação de seus conteúdos.

Nesse sentido, o projeto pode ser visto como uma extensão da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que estabeleceu a redação atual do *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e definiu os mencionados princípios. Restava, portanto, instituir as regras de governança que permitissem que esses princípios constitucionais fossem traduzidos em políticas públicas e serviços públicos centrados no cidadão.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, ainda que de forma assistemática, um conjunto de regras relativo ao planejamento nacional. Esse quadro normativo, quase trinta anos depois da promulgação da Carta Maior, ainda tem pontos que carecem de regulamentação. Essas lacunas influenciam na efetividade de instrumentos importantes, como o Plano Plurianual da União.



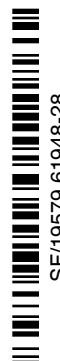
O presente Projeto de Lei pretende corrigir esses problemas, dotando o País de ferramentas integradas de planejamento e, com isso, movendo o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal para outro patamar. Nesse sentido, os artigos que disciplinam o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (arts. 7º a 14) representam uma das mais importantes inovações da proposta e uma contribuição normativa de inestimável valor para garantir a coerência e a coordenação das políticas governamentais. Além disso, esses dispositivos cumprem o mandamento contido no § 1º do art. 174 da Constituição Federal, que prevê que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Em breve resumo, a presente proposta buscou, a partir do Projeto de Lei de Governança Pública encaminhado pelo Tribunal de Contas da União, à luz do referencial teórico também apresentado por aquela Corte de Contas e da experiência multissetorial do Poder Executivo federal e de seus principais órgãos de suporte, consolidar, de forma sintética, o que há de melhor em termos de boas práticas de governança, fortalecendo a relação de confiança recíproca do governo com a sociedade.

Certos da importância deste projeto, pedimos o apoio dos nobres Senadores e Senadoras para sua rápida aprovação.

Sala das Sessões,

Senador EDUARDO GOMES



SF/19579.61948-28

LEGISLAÇÃO CITADA

- Emenda Constitucional nº 19, de 1998 - Reforma Administrativa (1998) - 19/98
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:1998;19>
- Lei nº 13.303, de 30 de Junho de 2016 - Lei de Responsabilidade das Estatais - 13303/16
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2016;13303>