

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei nº 3.995, de 2024, da Câmara dos Deputados (nº 9.163, de 2017, na origem), que *estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 3.995, de 2024, que tem o objetivo de estabelecer a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que, além do Poder Executivo, aplica-se ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União (**art. 1º**).

O **art. 2º** estabelece que para os efeitos do disposto na lei que se pretende adotar, considera-se: I – governança pública: conjunto de mecanismos de liderança, de estratégia e de controle colocados 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 representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modificam aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos 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 os das especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente; e IV – gestão de riscos: processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Braga

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2675243267>

monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificação, de avaliação e de gerenciamento de eventos capazes de afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável à realização dos seus objetivos.

O art. 3º arrola os princípios da governança pública: I – capacidade de resposta; II – integridade; III – confiabilidade; IV – melhoria regulatória; V – prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência.

A seu turno, o art. 4º enumera as diretrizes da governança pública: I – direcionamento de ações para a busca de resultados em prol da sociedade, de forma a encontrar soluções tempestivas e inovadoras para a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; II – promoção da simplificação administrativa, da modernização da gestão pública e da integração dos serviços públicos, especialmente dos prestados por meio eletrônico; III – monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar a observância das diretrizes estratégicas; IV – articulação de instituições e coordenação de processos para melhoria da integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, a preservar e a entregar valor público; V – incorporação de 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 – implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos, que priorizem ações estratégicas de prevenção a processos sancionadores; VII – avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferição, sempre que possível, dos seus custos e benefícios; VIII – manutenção de processo decisório fundamentado nas evidências, na conformidade legal, na qualidade regulatória, na desburocratização e no apoio à participação da sociedade; IX – edição e revisão de atos normativos com base nas boas práticas regulatórias e na legitimidade, na estabilidade e na coerência do ordenamento jurídico, com realização de consultas públicas sempre que conveniente; X – definição formal das funções, das competências e das responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e XI – promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Já o art. 5º dispõe sobre os mecanismos para o exercício da governança pública: I – liderança, que compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das



organizações, a fim de 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 prioridade e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e os produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e III – controle, que compreende os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas a alcançar os objetivos institucionais e a 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.

O art. 6º, *caput*, estipula que 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 na lei que está sendo proposta; e o parágrafo único do referido artigo trata dos mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o *caput*, que 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.

Por sua vez, o art. 7º, *caput*, preceitua que o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado é composto dos 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; ao passo que o parágrafo único prevê que os instrumentos previstos no *caput* e seus relatórios de execução e de acompanhamento serão publicados em sítio eletrônico.

O art. 8º declara que 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.

Já o art. 9º dispõe que a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social será estabelecida para o período de 12 (doze) anos e definirá as diretrizes e as orientações de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades.



Outrossim, o **art. 10, caput**, registra que 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. O parágrafo único do referido artigo, por sua vez, estabelece que tal estratégia será revista: I – ordinariamente, a cada 4 (quatro) anos, por ocasião do encaminhamento do projeto de lei do plano plurianual; e II – extraordinariamente, na ocorrência de circunstâncias excepcionais.

O **art. 11, caput**, preceitua que a elaboração e a revisão da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social serão coordenadas pelo órgão designado em ato do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento; e seu parágrafo único estatui que serão estabelecidos índices-chaves 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.

Ademais, o **art. 12, caput**, estabelece que 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. O § 1º prevê que caberá à política nacional orientar a atuação dos agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade e definir as diretrizes, os princípios, os atores e os instrumentos para essa atuação, cuja operacionalização será detalhada a partir de planos nacionais, setoriais e regionais com escopo e prazo definidos; e o § 2º prevê que a política nacional será aprovada, segundo o conteúdo e o alcance da proposta, por lei ou decreto.

Conforme o **art. 13**, os planos nacionais, setoriais e regionais terão o seguinte conteúdo mínimo: I – o diagnóstico do setor, com o apontamento das principais causas das deficiências detectadas e das oportunidades e dos 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 das consideradas prioritárias; V – as estratégias de implementação necessárias para o alcance dos objetivos e das 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.

O art. 14 estatui que 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 de sua missão institucional, observados os seguintes princípios: I – implementação e aplicação do sistema de gestão de riscos e controles internos 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, do controle e da governança.

Além disso, o art. 15 declara que a auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante 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 da prevenção, da detecção e da investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.



O art. 16 registra que a alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional poderá contratar auditoria independente, realizada por pessoa física ou por pessoa jurídica, devidamente registrada na Comissão de Valores Mobiliários, a fim de se manifestar conclusivamente sobre o grau de fidedignidade das demonstrações contábeis e de determinar se estas representam adequadamente sua posição patrimonial e financeira.

Por fim, o art. 17 estabelece a cláusula de vigência na data da publicação da lei que ora está sendo submetida a esta Casa.

A proposição é da autoria do Poder Executivo, tendo sido apresentada à Câmara dos Deputados no ano de 2017 e aprovada em 2024. Conforme a respectiva Exposição de Motivos, o PL tem o objetivo de estabelecer princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional e de fortalecer as instituições brasileiras, de modo a gerar, preservar e entregar valor público com transparência, efetividade e *accountability* à sociedade.

Sua gênese remonta a sugestões formuladas pelo Ministro João Augusto Nardes, do TCU, com fundamento na experiência acumulada pelo Tribunal na formulação e disseminação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.

Encaminhada ao Senado Federal para fins da revisão prevista no art. 65 da Constituição Federal (CF), a iniciativa foi distribuída a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) para receber parecer e posteriormente seguirá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

O PL nº 3.995, de 2024, recebeu 6 (seis) emendas da iniciativa do Senador Beto Faro, a saber:

- **Emenda nº 1**, que propõe pequeno ajuste de redação no art. 9º, acrescentando a palavra **mínimo** para deixar expresso que a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social será estabelecida para um período **mínimo** de 12 (doze) anos, com a justificação de que um horizonte temporal mais extenso permite visão mais abrangente e estratégica, ajudando a antecipar desafios e oportunidades de desenvolvimento do país e facilitando a adaptação a mudanças imprevistas;



- **Emenda nº 2**, que propõe igualmente pequeno ajuste de redação, no *caput* do art. 10 do projeto, para estabelecer que as informações que esse dispositivo requer que o relatório da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social contenha deve consubstanciar o **mínimo** de elementos informativos que deverão constar do referido relatório. Na justificação está posto que se está propondo que o conteúdo do relatório de que se trata seja apenas uma referência ao mínimo que deverá conter e não um rol exaustivo, pois as metodologias de planejamento evoluem com o tempo;

- **Emenda nº 3**, que propõe o acréscimo de inciso XII ao art. 4º do projeto, que enumera as diretrizes da governança pública, para dispor que entre essas diretrizes esteja a de implementar resposta adequada aos riscos identificados, buscando a assunção de risco, sempre de forma fundamentada e dentro do limite de tolerância definido pela organização, quando a incerteza puder ser explorada para criar valor público. Na justificação, em resumo, é ponderado que a inclusão do novo inciso tem por objetivo qualificar e tornar mais realista a abordagem da gestão de riscos no âmbito da Política Nacional de Governança Pública.

- **Emenda nº 4**, que propõe aditar inciso V ao art. 14 do projeto, que estabelece os princípios que a alta administração das organizações da administração pública federal deve observar, para acrescentar o princípio da atribuição clara e formal dos responsáveis pela gestão e monitoramento de cada risco mapeado. Na justificação está posto o argumento de que a atribuição clara e formal de responsabilidades pela gestão e monitoramento de riscos visa reforçar a efetividade da política de governança pública;

- **Emenda nº 5**, que pretende suprimir o art. 16 do projeto, que prevê a contratação de auditoria independente pela alta administração das organizações da administração pública federal. Na justificação é ponderado que o dispositivo que se quer suprimir implica sobreposição com normas já vigentes, notadamente a Lei nº 13.303, de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias;

por fim, a

- **Emenda nº 6**, que propõe acrescentar novos artigos ao projeto, instituindo o Portal Nacional de Governança e Desempenho Público; prevendo mecanismos de reconhecimento institucional, como premiações, para as organizações e gestores com melhor desempenho em governança; e



prevendo a responsabilização individual dos ocupantes de altos cargos da alta administração pelo cumprimento das metas prioritárias da organização, como critério de mérito em nomeações, reconduções, promoções e premiações; e na apuração de responsabilidade pela gestão de recursos públicos. Nos termos da justificação, a emenda tem por objetivo aperfeiçoar o presente projeto de lei por meio da inclusão de dispositivos que reforçam os princípios constitucionais da transparência, eficiência, planejamento e *accountability* na administração pública federal.

II – ANÁLISE

Compete à CTFC opinar sobre a matéria em pauta, qual seja, modernização das práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta, nos termos da alínea “b” do inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Preliminarmente, cabe registrar que o art. 48, *caput*, da CF, estabelece que cabe ao Congresso Nacional legislar sobre todas as matérias da competência da União, com a sanção do Presidente da República.

Cumpre consignar que o PL nº 3.995, de 2024, observa os limites constitucionais que regem a competência legislativa da União, bem como a autonomia dos entes federativos e dos Poderes da República. Sua aplicação é claramente delimitada à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, não alcançando Estados, Municípios ou o Distrito Federal.

A respeito da matéria de que trata o presente projeto de lei, cabe destacar o art. 37 da Lei Maior, que no seu *caput* expressa que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998 (conhecida como Emenda da Reforma Administrativa).

E a presente proposição diz respeito exatamente à concretização do **princípio constitucional da eficiência**, mediante o estabelecimento de **política de governança** abrangendo a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, aplicando-se, além do Poder Executivo, 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, conforme expressa o seu art. 1º.



A propósito, cabe registrar que a EC nº 19, de 1998 marcou um ponto de virada na gestão pública brasileira. Ao inserir o princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, ela sinalizou o início de uma nova lógica: sair de um modelo centrado em formalismos e procedimentos e caminhar para uma administração voltada para resultados, metas claras e avaliação de desempenho.

Essa mudança representou mais do que uma alteração semântica. Foi uma redefinição do papel do Estado, agora comprometido constitucionalmente com a melhoria contínua dos serviços públicos, com o uso racional dos recursos e com a promoção de uma cultura de transparência e responsabilização.

Assim, o presente projeto de lei vem dar continuidade e concretude a esse movimento iniciado há mais de duas décadas. Ele funciona como a tradução infraconstitucional dos valores instituídos pela EC nº 19, oferecendo um marco normativo claro, sistemático e aplicável à realidade administrativa. O que antes era diretriz geral se transforma, com esse projeto, em mecanismos práticos de governança.

Cumpre também anotar que, no contexto da proposição, o conceito chave é o de **governança**, expressão que, a propósito, foi constitucionalizada pela EC nº 103, de 2019 (Reforma da Previdência), que previu lei complementar sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade para a gestão dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, que disponha, entre outros aspectos, sobre estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com **governança, controle interno e transparência** (art. 40, § 22, VII, da CF).

Conforme visto acima, o art. 2º do projeto de lei sob análise, os contornos da governança pública, conceitua valor público e gestão de riscos e arrola os componentes da alta administração pública federal e os arts. 3º e 4º, respectivamente, arrolam os **princípios** e as **diretrizes da governança pública**, de que destacamos os princípios da prestação de contas e responsabilidade da transparência e as diretrizes da manutenção de processo decisório fundamentado nas evidências, na conformidade legal, na qualidade regulatória, na desburocratização e no apoio à participação da sociedade e a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.



Por sua vez, o art. 5º dispõe sobre os mecanismos para o exercício da governança pública, dos quais acentuamos o **controle**, e o art. 6º, *caput*, estipula que caberá à alta administração dos órgãos e das entidades implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis.

Desse modo, a **governança pública**, nos termos do projeto sob análise, refere-se ao conjunto integrado de mecanismos de liderança, estratégia e controle, voltados à avaliação, direção e monitoramento da gestão pública, com o objetivo de garantir que as ações do Estado estejam alinhadas à produção de resultados efetivos, eficientes e orientados ao interesse coletivo. Trata-se de um conceito estruturante, que visa racionalizar a atuação estatal e elevar seus padrões de integridade, transparência e eficiência.

A elevação da governança pública à condição de política de Estado representa passo decisivo para consolidar práticas de profissionalização da gestão, planejamento estratégico, mecanismos de integridade e avaliação de desempenho. Em um contexto de demandas sociais cada vez mais complexas, orçamentos restritos e multiplicidade de interesses, torna-se essencial dotar o Estado de ferramentas que garantam a efetividade das políticas públicas e a legitimidade de sua atuação.

Adicionalmente, a institucionalização da governança fortalece o controle social, amplia a *accountability* e fomenta uma cultura administrativa baseada em evidências, inovação e resultados, promovendo um modelo de gestão mais confiável, transparente e orientado ao cidadão.

Assim, ao reconhecer a governança como valor estruturante da administração pública, o projeto estabelece uma base normativa sólida para que o Estado brasileiro avance rumo a uma atuação mais estratégica, eficiente e conectada com as expectativas da sociedade contemporânea.

A proposta em análise apresenta um conjunto de **princípios** que devem guiar a atuação dos gestores públicos. Entre eles, estão a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas com responsabilidade e a transparência (v.g. art. 3º). Mais do que boas intenções, esses princípios se tornam compromissos práticos, com força normativa, e funcionam como um verdadeiro norte para as decisões administrativas.



Ao incorporar esses valores de forma explícita e sistematizada em uma norma geral, o projeto dá um passo importante para consolidá-los como pilares da atuação pública federal.

As **diretrizes** estabelecidas no texto do projeto (art. 4º e seguintes) complementam esse quadro. Elas funcionam como o mapa que transforma os princípios em ação concreta. Uma das mais relevantes é o foco nos resultados para a sociedade. O que se propõe é uma mudança de eixo: menos atenção ao trâmite interno dos processos e mais atenção ao impacto real das políticas públicas — algo que o cidadão percebe na ponta.

Também se destaca a proposta de **integração entre serviços e interoperabilidade entre sistemas**. A ideia é clara: romper os silos burocráticos e promover uma administração mais conectada, horizontal e centrada nas necessidades dos usuários — algo que, em tempos de governo digital e atendimento em tempo real, deixou de ser diferencial e passou a ser exigência.

Outro ponto essencial é o incentivo à tomada de decisão com base em evidências. Isso significa trabalhar com dados confiáveis, diagnósticos precisos e avaliações de impacto, tanto antes quanto depois das políticas entrarem em vigor.

Enfim, em conjunto, essas diretrizes formam uma base sólida para orientar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas, trazendo mais racionalidade, transparência e legitimidade à ação do Estado.

Por outro lado, o **planejamento estratégico** de longo prazo é uma peça-chave de qualquer modelo de governança que pretenda ser, de fato, moderno e funcional e serve como ponte entre o que o governo pretende fazer, o que a sociedade realmente precisa e os meios disponíveis para alcançar esses objetivos.

Nesse sentido, o PL nº 3.995, de 2024, reconhece essa importância ao prever a criação de uma **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (art. 7º e seguintes), que deverá se articular com os diversos planos nacionais, setoriais, regionais e com o próprio Plano Plurianual da União (PPA), materializando um sistema interligado de formulação, acompanhamento e revisão de políticas públicas.

Com isso, o projeto dá mais do que diretrizes — estabelece compromissos institucionais com coerência entre metas, orçamento e



resultados, fortalecendo a cultura da responsabilidade, melhorando o controle pelos órgãos de fiscalização e, mais importante, permitindo que a sociedade acompanhe com clareza aquilo que foi prometido e o que, de fato, foi entregue.

Esse fortalecimento do planejamento também é resposta a um dos maiores gargalos da administração pública brasileira: a descontinuidade. Políticas que mudam ao sabor de mandatos não apenas geram desperdícios — elas fragilizam a confiança nas instituições. Ao exigir estratégias de médio e longo prazo, ancoradas em dados e sujeitas a avaliações periódicas, o projeto ajuda a construir políticas mais duradouras, estáveis e, por isso mesmo, mais eficazes.

Desse modo, os arts. 7º a 11 da presente proposição dispõem sobre o **planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado** e sobre a estratégia nacional de **desenvolvimento econômico e social**, cabendo também recordar que o art. 3º, II, da CF, inscreve a garantia do desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Quanto aos arts. 12 e 13, que regulamentam os planos nacionais, setoriais e regionais, como instrumentos de planejamento do desenvolvimento nacional cumpre ainda anotar que o art. 21, IX, da Lei Maior, estipula que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A seu turno, o art. 48, II e IV, igualmente da CF, destaca que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor entre outras matérias sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual e sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Logo, também quanto a esses aspectos o PL nº 3.995, de 2024, encontra-se em plena consonância com o Estatuto Magno.

No que se refere ao art. 14, que estatui que 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 de sua missão institucional, cabe ponderar que referido dispositivo encontra fundamento e está em harmonia com o § 16 do art. 37 da CF, que estipula que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Quanto ao art. 15, que propõe regras com o objetivo de aperfeiçoar a **auditoria interna** governamental, tal dispositivo encontra fundamento direto no art. 74 da Lei Maior, que preceitua que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno.

Desse modo, um aspecto importante do presente projeto de lei é a valorização da auditoria interna como peça fundamental da engrenagem da boa governança. Na prática, a proposta transforma a auditoria interna em um centro de inteligência institucional, capaz de avaliar riscos, detectar vulnerabilidades, propor correções e fortalecer os sistemas de controle interno.

Assim, a auditoria entra em um novo patamar, com atuação orientada por critérios técnicos, independência e visão de longo prazo. Essa abordagem reflete as melhores práticas internacionais em governança pública.

Finalmente, no que diz respeito ao art. 16, que dispõe que a alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional poderá contratar auditoria independente, realizada por pessoa física ou por pessoa jurídica, devidamente registrada na Comissão de Valores Mobiliários, a fim de se manifestar conclusivamente sobre o grau de fidedignidade das demonstrações contábeis e de determinar se estas representam adequadamente sua posição patrimonial e financeira, cabe anotar que essa possibilidade não apenas reforça os mecanismos de fiscalização, como também qualifica a informação gerencial, amplia a confiabilidade dos dados e contribui para o fortalecimento da transparência ativa.

Ao permitir esse modelo híbrido de controle, que combina auditoria interna e auditoria independente, a proposta aproxima a administração pública dos padrões hoje exigidos no setor privado e nas empresas estatais, hoje regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei da Responsabilidade das Estatais).



Essa integração entre diferentes funções de controle cria um sistema mais robusto e responsivo, com maior capacidade de antecipar riscos e agir rapidamente diante de falhas. Trata-se de um arranjo institucional moderno, que não apenas previne problemas, mas também agrupa valor à gestão pública.

Ademais, cumpre ponderar que a auditoria independente prevista deve ser efetivada em harmonia com o disposto nos arts. 70 e 71 da CF, que estipulam que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, devendo prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Além disso, como já visto acima, um dos méritos mais significativos do Projeto de Lei nº 3.995, de 2024, está em deixar claro que a responsabilidade maior pela boa governança é da alta administração. São os dirigentes máximos de órgãos e entidades públicas federais que devem assumir, de forma direta e intransferível, a tarefa de estruturar, implementar e manter os mecanismos de governança institucional.

Esse enfoque é coerente com a ideia contemporânea de liderança pública. Em vez de ocupar-se apenas com diretrizes genéricas ou simbolismos, espera-se que a cúpula administrativa esteja envolvida com a integridade do sistema, com a eficiência dos processos e, sobretudo, com os resultados entregues à sociedade. Governança, aqui, não é acessório — é compromisso com o interesse público.

Ao reposicionar o centro de responsabilidade, o projeto ajuda a romper com a lógica tradicional que depositava o peso da governança em setores técnicos ou em departamentos isolados. O que se propõe agora é que as decisões estratégicas sejam acompanhadas da responsabilidade por sua implementação e seus impactos. Em outras palavras: se o topo decide, o topo também deve responder.

Além disso, ao ancorar esses deveres na alta administração, o projeto estimula uma cultura de antecipação de riscos, prevenção de falhas e



melhoria contínua. A proposta reforça que liderar, no setor público, é muito mais do que ocupar um cargo — é garantir que a organização funcione com propósito, rumo e responsabilidade.

Isso não significa desprezar a importância dos técnicos ou das áreas especializadas. Ao contrário: valoriza-se sua atuação ao inseri-la em um ambiente mais estruturado, com objetivos definidos e lideranças atentas. Trata-se de alinhar estratégia e operação, discurso e prática.

Do ponto de vista fiscal, o projeto também se mostra tecnicamente consistente. Ele não cria novas despesas obrigatórias, cargos ou estruturas. Pelo contrário: ao estabelecer instrumentos de governança — como planejamento estratégico, auditoria, controle interno e gestão de riscos —, a proposta contribui diretamente para o uso mais racional e eficiente dos recursos públicos.

É, portanto, uma iniciativa que está alinhada com os pilares da responsabilidade fiscal, da economicidade e da boa gestão, conforme preconizado na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Sua aprovação tem potencial para gerar efeitos positivos sobre a sustentabilidade das contas públicas, na medida em que induz uma cultura de resultados, prevenção de desperdícios e fortalecimento dos mecanismos de controle.

Em suma, trata-se de um projeto juridicamente seguro, orçamentariamente responsável e institucionalmente maduro, pronto para integrar o marco normativo da administração pública brasileira.

Trata-se de uma resposta legislativa a uma demanda cada vez mais evidente: a de um Estado que atue com responsabilidade, que preste contas de suas decisões e que funcione com eficiência. O texto acompanha uma tendência global, que reconhece na boa governança não apenas uma técnica administrativa, mas um pilar fundamental do desenvolvimento sustentável, da confiança nas instituições e da legitimidade democrática.

Sob o ponto de vista político, a aprovação do projeto representa mais do que uma decisão técnica: é um gesto de compromisso do Poder Legislativo brasileiro com a qualificação da gestão pública. Ao colocar esse tema em sua agenda, o Congresso Nacional afirma sua responsabilidade na definição dos marcos regulatórios que estruturam a atuação do Estado.



Por fim, é importante destacar que a proposta não se limita a questões de planejamento ou controle. Ela amplia os canais de participação social, fortalece a transparência ativa e reafirma o acesso à informação como um direito fundamental. Essa abertura à sociedade é característica de democracias consolidadas — e reforça o ideal de um Estado verdadeiramente republicano, que governa com e para o cidadão.

Como conclusão, cabe por fim registrar que se trata de projeto de lei que encontra ampla base constitucional e efetivamente moderniza as práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta.

Uma vez transformado em diploma legal e implementadas as suas disposições, ele modernizará as práticas administrativas em nosso País e, assim, contribuirá sobremaneira para que as políticas públicas apresentem respostas efetivas e úteis às necessidades e demandas dos destinatários legítimos dos bens e serviços públicos, vale dizer, a sociedade e o povo brasileiro.

Quanto às emendas apresentadas pelo Senador Beto Faro, inicialmente devemos reconhecer que vão no sentido do aperfeiçoamento do presente projeto de lei. Todavia, em face das circunstâncias da tramitação da iniciativa, que implicariam na necessidade de retorno da matéria à Câmara dos Deputados, e como há urgência para aprovar o projeto, estamos optando pela seu não acolhimento, com exceção das Emendas nº 1 e nº 2, que por proporem apenas pequenos ajustes de texto, podem ser acolhidas como emendas de redação.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.995, de 2024, e das Emendas nº 1 e nº 2, acolhidas como emendas de redação, com a rejeição das demais emendas.

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Braga

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2675243267>