

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.995, de 2024 (PL nº 9.163, de 2017, na origem), da Presidência da República, que *estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 3.995, de 2024 (PL nº 9.163, de 2017, na origem), de iniciativa do Poder Executivo, que *estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*.

A proposição se aplica não apenas ao Poder Executivo, mas também 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.

O texto institui princípios, diretrizes e mecanismos de governança pública. Entre os princípios, destacam-se os da capacidade de resposta, integridade, confiabilidade e transparência. As diretrizes envolvem o direcionamento à busca de resultados, promoção da simplificação administrativa, e processo decisório fundamentado em evidências, qualidade regulatória e apoio à participação da sociedade. Os mecanismos, por sua vez, compreendem liderança, estratégia e controle.

A proposição também trata do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, cujos instrumentos principais são a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; os planos nacionais, setoriais e regionais; e o plano plurianual (PPA) da União.

Nesse passo, a estratégia nacional terá vigência de 12 anos, com revisões a cada quatro anos ou em situações excepcionais. Já os planos nacionais setoriais e regionais são instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, com duração mínima de quatro anos, e serão elaborados em consonância com a estratégia nacional, o PPA e as diretrizes das políticas nacionais afins.

Ademais, o PL obriga os órgãos da administração federal direta, autárquica e fundacional a estabelecerem sistemas de gestão de riscos e controles internos, segundo os respectivos princípios orientadores, também enumerados na proposição.

Por fim, a matéria também regula a atuação da auditoria interna governamental, destacando sua função de adicionar valor à gestão por meio da avaliação e melhoria dos processos de controle e governança. Também faculta à alta administração das organizações da administração pública federal contratar auditoria independente, realizada por pessoa física ou jurídica, a fim de se manifestar conclusivamente sobre o grau de fidedignidade de suas demonstrações contábeis.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) que acompanhou o projeto em sua remessa à Câmara dos Deputados, a elaboração do texto considerou as recomendações do Referencial Básico de Governança Pública do TCU; boas práticas de organizações internacionais, especialmente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Contribuições técnicas da Casa Civil da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União (CGU).

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

Na CTFC, a proposição foi aprovada com duas emendas que promovem ajustes redacionais, com rejeição das demais. A Emenda nº 1-CTFC acrescenta a palavra “mínimo” ao art. 9º, para tornar expresso que o prazo ali previsto é o menor horizonte de tempo para a estratégia de desenvolvimento econômico e social. Já a Emenda nº 2-CTFC também promove ajuste de redação, para tornar claro que o rol contido no art. 10 compreende o conteúdo mínimo da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, e não um rol exaustivo.

Nesta CCJ, o projeto recebeu mais duas emendas, ambas do ilustre Senador Jorge Seif.

A **Emenda nº 7** propõe modificar o conceito de *alta administração* contido no inciso III do art. 2º. Além de pequenas mudanças redacionais, a emenda substitui a menção aos ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superior (DAS) pela possibilidade de regulamento do Poder Executivo definir quais seriam os cargos de direção superior integrantes da alta administração.

A **Emenda nº 8** modifica o inciso I do art. 7º e o *caput* do art. 12 para contemplar, juntamente com a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, a *Estratégia Nacional de Defesa*.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição; e, ressalvadas as competências da CTFC, apreciar o respectivo mérito.

Inicialmente, a proposição satisfaz o requisito da juridicidade, uma vez que inova no ordenamento jurídico e é dotada de generalidade e abstração.

Do ponto de vista regimental, não há irregularidade na tramitação da matéria.

Sob o prisma da constitucionalidade formal, a iniciativa do projeto é legítima, pois a matéria se insere na competência legislativa da União (art. 48 da CF), tratando da organização e funcionamento da Administração Pública Federal. Nessa quadra, a aplicação da norma restringe-se à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e aos órgãos autônomos federais, não adentrando, portanto, na competência legislativa de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto à iniciativa, não vislumbramos qualquer mácula. A deflagração do processo legislativo pelo Poder Executivo oferece guarida constitucional ao art. 11 do PL, que introduz competência a órgão daquele

Poder, qual seja, o Ministério do Planejamento e Orçamento. Já os demais dispositivos não são objeto de iniciativa reservada.

Já sob a ótica da constitucionalidade material, procederemos ao exame da proposição juntamente com a análise do respectivo mérito, em virtude da forma como o projeto dialoga com diversos preceitos constitucionais.

Com efeito, entendemos que a proposição encontra como fundamento o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da eficiência, em particular, foi introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998, e consagra o objetivo de desvencilhar o Estado brasileiro das disfunções do paradigma da administração pública burocrática, ao exigir do poder público não apenas conformidade procedimental, mas resultados concretos, metas claras e avaliação de desempenho. Desde então, a eficiência passou a ser um vetor constitucional da ação governamental, demandando a criação de instrumentos normativos capazes de dar-lhe efetividade.

Entendemos que o projeto ora sob exame se insere nesse movimento histórico e traduz os valores introduzidos pela EC nº 19 no plano infraconstitucional, à luz de diferentes aspectos, complementares entre si.

Nessa esteira, ao atribuir à alta administração a responsabilidade direta pela implementação dos mecanismos e práticas de governança, o PL reflete uma concepção moderna de liderança pública, segundo a qual a eficiência e a integridade da gestão dependem da atuação comprometida e exemplar das instâncias superiores.

Além disso, ao exigir que a atuação governamental seja guiada por instrumentos de planejamento de médio e longo prazo articulados com o PPA, o projeto garante continuidade administrativa, coerência entre metas e orçamento, bem como avaliação sistemática de resultados, reduzindo a descontinuidade de políticas e o desperdício de recursos.

Por fim, já sob o prisma do papel da auditoria interna governamental, o PL consagra a eficiência ao reforçar a função estratégica dessa atividade e alinhá-la ao alcance dos objetivos institucionais dos órgãos e

entidades da Administração Pública. No mesmo sentido, é importante sublinhar a concepção do controle interno como instrumento de prevenção e de melhoria contínua da administração, e não apenas como mecanismo sancionatório.

Ainda em relação aos princípios norteadores da Administração Pública, a possibilidade de auditoria independente fortalece a governança, a confiabilidade das informações e a integridade da gestão pública.

Também entendemos que a matéria dialoga com o art. 70 da Constituição Federal, ao estabelecer mecanismos para fortalecer o monitoramento e avaliação da gestão *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*.

O PL também supre lacuna normativa do art. 174, § 1º, da Constituição, ao dispor sobre um planejamento de longo prazo para o país. A previsão de uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com horizonte de doze anos, representa avanço significativo na institucionalização do planejamento de longo prazo, atendendo à exigência de estabilidade e previsibilidade para políticas públicas estruturantes.

Ademais, a articulação dessa estratégia com os planos nacionais, setoriais e regionais, bem como com o Plano Plurianual, traduz uma concepção de planejamento público compatível com os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição.

Cumprе destacar ainda que o conceito de governança pública recebeu reforço constitucional mais recente com a EC nº 103, de 2019, que, ao tratar da organização dos regimes próprios de previdência social, fez referência expressa a normas de governança, controle interno e transparência. Esse precedente constitucional consolida a pertinência temática da matéria e reforça a necessidade de sua positivação em norma geral, aplicável à administração pública federal.

No que diz respeito à técnica legislativa, a proposição observa os parâmetros da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, quanto à clareza, concisão, articulação lógica e uniformidade terminológica. A estrutura normativa segue sequência coerente: definições, princípios, diretrizes, mecanismos e instrumentos de implementação.

No que diz respeito às emendas aprovadas pela CTFC, entendemos que bem procedem aos respectivos ajustes meramente redacionais, sem nenhuma alteração de mérito.

Passando ao exame das emendas apresentadas nesta CCJ, entendemos, quanto à Emenda nº 7, que a delegação ao Poder Executivo, pela via de regulamento, pode ampliar em demasia o escopo de *alta administração*. No que tange à Emenda nº 8, a despeito dos sólidos argumentos do ilustre Senador na respectiva justificação, entendemos que a temática da Estratégia Nacional de Defesa escapa ao presente debate, devendo ser tratada separadamente, em projeto específico.

Assim, pugnamos pelo não acolhimento das duas emendas de mérito apresentadas perante esta CCJ.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 3.995, de 2024, e, no mérito, por sua **aprovação**, com as Emenda nº 1-CTFC e 2-CTFC, rejeitadas as Emendas nº 7 e 8.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator