

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 9.163, DE 2017

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

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado FAUSTO PINATO

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposição apresentada pelo Poder Executivo para estabelecer regras e critérios para concretização de “política de governança” na administração pública nacional. A proposta teve origem na Mensagem do Sr. Presidente da República de nº 468, de 2017.

A exposição de motivos que acompanha a Mensagem presidencial, e que foi incorporada como justificativa da mesma, nos diz que a expressão “*Política de Governança Pública*” deve ser entendida como sendo: “*o 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.*”

Já a gênese da matéria assim nos é apresentada, *in verbis*:

A minuta do Projeto de Lei foi elaborada a partir de carta do Ministro João Augusto Nardes, do Tribunal de Contas da União – TCU, (...) sugere a edição de normativo específico com o estabelecimento da política de governança pública no âmbito dos poderes da União. Aduz aquele Ministro que, 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.

Nessa seara, a partir das recomendações do Tribunal de Contas da União, em especial do seu Referencial Básico de Governança Pública e de boas 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.

A partir da consolidação das referidas contribuições, foi construída minuta de Projeto de Lei com o objetivo de estabelecer princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional. Complementarmente, objetivou-se fortalecer as instituições brasileiras, de modo a gerar, preservar e entregar valor público com transparência, efetividade e *accountability* à sociedade.

Chegando à Câmara dos Deputados, a proposição foi inicialmente anexada ao PL 4.083, de 2015, que havia sido encaminhada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Despacho que seria reformado aos 9 de março de 2021, a partir de quando a proposição passaria a correr autonomamente.

Na primeira comissão – a de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a proposição foi apreciada na reunião deliberativa extraordinária de 23 de novembro de 2021, que aprovou a proposição, nos termos do substitutivo, aprovado o voto escrito pelo Dep. Maurício Dziedricki.



O escopo das alterações pretendidas pelo substitutivo assim foram apresentadas pelo seu autor, *in litteris*:

Reputa-se inoportuna a tentativa de tecer regras dirigidas aos entes federados, que não se subordinam a critérios aplicáveis à administração pública federal. De outro, não parece razoável, quando se busca aplicar a proposição a esferas distintas do Poder Executivo, que a providência se verifique “na ausência de norma própria sobre a matéria”, critério que enfraquece sua coercitividade.

A autonomia das esferas de Poder e a de que gozam determinados órgãos não constitui obstáculo para que se submetam a regras abstratas, de cunho geral e aplicáveis a qualquer âmbito administrativo. (...)

É preciso elidir regras que direcionam o projeto ao Poder Executivo e a ele limitam seu campo de aplicação. Nesta premissa, devem ser suprimidas ou modificadas as regras que estabelecem o conceito de “alta administração” ou que se reportam a instrumentos utilizados apenas no âmbito do referido Poder.

As autoridades de cúpula da administração pública federal, seja qual for o âmbito alcançado por sua competência, devem seguir os critérios abstratos e de alcance universal mantidos no substitutivo oferecido aos nobres Pares. Utilizarão instrumentos específicos, mas atingirão propósitos comuns. O critério, além de evitar questionamentos quanto à quebra de autonomia constitucionalmente atribuída a outras esferas, atribui ao próprio Poder Executivo discricionariedade para se adaptar aos ditames da lei, sem que se veja obrigado a atingir tal propósito por meio de instrumentos que podem ficar defasados em relação às suas necessidades.

A matéria tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.

Transcorreu sem emendas o prazo regimental próprio.



É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) se pronunciar quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições sob exame.

De autoria do Poder Executivo, o PL 9.163/2017 introduz a política de governança na organização da administração. Existe, portanto, conformidade com a competência privativa da Presidência da República segundo os preceitos constitucionais formais de proposição legislativa (art. 61, § 1º, II e art. 84, III da Constituição Federal de 1988).

Ainda em relação a sua constitucionalidade, identificou-se a necessidade de adaptação no parágrafo único do seu art. 1º, que tornava mandatório aos “demais entes federativos” as regras estabelecidas na proposição legislativa federal. Realmente, a lei aprovada pelo Congresso Nacional somente poderá conter normas de Direito Administrativo impositivo a Estados e Municípios quando a própria Constituição assim o autorizar. Não havendo tal previsão constitucional, a lei impositiva aos demais Entes 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

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



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 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 governança.

Desta forma, entende-se oportuno suprimir os termos “demais entes federativos” e “no que couber e na ausência de norma própria sobre a matéria” do parágrafo único do art. 1º da referida proposição, restando a seguinte redação:

Art. 1º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União.

Após a modificação de conteúdo acima, a proposição passa a obedecer a todos os requisitos constitucionais formais para a espécie normativa e respeitar os princípios e normas de natureza material da CF.

Quanto à juridicidade, vislumbra-se que o projeto de lei em tela também possui uma séria demasia, que o macula. O art. 16 do projeto de lei em tela se refere ao sistema “S”, cujos componentes têm natureza privada, não se enquadrando no projeto que, como diz sua ementa, dispõe sobre a administração pública. Assim sendo, faz-se necessário extirpá-lo do projeto de

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



lei para adequá-lo com os princípios e fundamentos do ordenamento jurídico vigente. Note-se que não encontramos tal referência no substitutivo da CTASP.

O substitutivo da CTASP aperfeiçoa o texto, mas mantém o erro de remissão aos entes federados, o que entendemos indispensável corrigir.

Não cabe a esta Comissão pronunciar-se sobre mérito. No entanto, desejo deixar anotados alguns comentários.

Somos favoráveis à inovação legislativa, sobretudo pelo impacto positivo que trará à Administração. 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.

Face ao exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com a emenda em anexo, do Projeto de Lei 9.163, de 2017, e, com a subemenda em anexo, do substitutivo da CTASP.



Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado FAUSTO PINATO
Relator

2023_16398

Apresentação: 18/10/2023 17:49:14.160 - CCJC
PRL 3 CCJC => PL 9163/2017

PRL n.3



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238108190800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fausto Pinato

* CD 238108190800 *
exEdit

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 9.163, DE 2017

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

SUBEMENDA DO RELATOR AO SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Dê-se ao parágrafo único do artigo 1º do substitutivo a seguinte redação:

Art. 1º.....

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado FAUSTO PINATO
Relator

2023_16398



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 9.163, DE 2017

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

EMENDA N. 1

Dê-se ao parágrafo único do artigo 1º do projeto a seguinte redação:

Art. 1º.....

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado FAUSTO PINATO
Relator

2023_16398



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238108190800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fausto Pinato

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 9.163, DE 2017

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

EMENDA N. 2

Suprima-se o art. 16 e todos os seus incisos do projeto de lei.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado FAUSTO PINATO
Relator

2023_16398

