



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Kariza Vitório de Macêdo

Competências avaliativas do Parlamento Brasileiro:
o arcabouço normativo para avaliações *ex ante* e *ex post* no
Congresso Nacional

Brasília
2022

Kariza Vitório de Macêdo

Competências avaliativas do Parlamento Brasileiro:
o arcabouço normativo para avaliações *ex ante* e *ex post* no
Congresso Nacional

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientador (a): Rafael Silveira e Silva

Brasília

2022

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Macêdo, Kariza Vitório de.

Competências avaliativas do Parlamento Brasileiro: O uso de avaliações de impacto *ex ante* e *ex post* no Congresso Nacional / Kariza Vitório de Macêdo. – Brasília, 2022.

X p.: il.

Orientador (a): Prof.(a) Rafael Silveira e Silva.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público – Instituto Legislativo Brasileiro, 2022.

1. Poder Legislativo. 2. Avaliação de Impacto Legislativo. 3. Avaliação *ex post*. I. Título: Competências avaliativas do Parlamento Brasileiro: O uso de avaliações de impacto *ex ante* e *ex post* no Congresso Nacional.

CDD XXX.XX

Kariza Vitório de Macêdo

Competências avaliativas do Parlamento Brasileiro:
o arcabouço normativo para avaliações *ex ante* e *ex post* no
Congresso Nacional

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público, na área de concentração.

Aprovada em Brasília, em 20 de outubro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Doutor RAFAEL SILVEIRA E SILVA
Instituto Legislativo Brasileiro – Senado Federal

Prof. Mestre PEDRO AUGUSTO RAMIREZ MONTEIRO
Instituto Legislativo Brasileiro – Senado Federal

Dedico este trabalho ao meu amado esposo,
Brunno Gonçalves Costa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço o apoio do meu orientador, Rafael Silveira e Silva, que pacientemente me conduziu nesta pesquisa. Agradeço ao Instituto Legislativo Brasileiro, aos professores e aos colegas que trilharam comigo essa jornada da pós-graduação em um tempo tão difícil para o país e o mundo.

RESUMO

A busca por melhores soluções para os problemas públicos fomenta discussões sobre o papel que o Poder Legislativo tem desempenhado como um dos atores centrais no processo decisório. Também há a busca por melhores instrumentos disponíveis para aperfeiçoar a sua atuação. Dentre as propostas encontra-se o uso das avaliações como ferramenta com alto potencial de fornecer evidências para uma tomada de decisão qualificada e para aferir os resultados de políticas e normas, contribuindo para um melhor desempenho de duas funções típicas dos parlamentos: produção de leis e fiscalização do Poder Executivo. Este trabalho apresenta os estudos nacionais e internacionais sobre a relação do Poder Legislativo e as avaliações. À semelhança de pesquisa realizada em outros parlamentos, mapeia também as principais atribuições constitucionais, legais e infra legais do Congresso Nacional e de suas casas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, nas avaliações de impacto *ex ante* e *ex post*. Além disso, aferiu o grau de institucionalização dessas avaliações a partir da breve análise do desempenho dessas incumbências na 56ª legislatura.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Avaliação de Impacto Legislativo. Avaliação *ex post*.

ABSTRACT

The search for better solutions to public problems fosters discussions about the role that the legislative branch has played as one of the central actors in the decision-making process. There is also a search for better instruments available to improve its performance. Among the proposals is the use of evaluations as a tool with high potential to provide evidence for qualified decision making and to assess the results of policies and norms, contributing to a better performance of two typical functions of parliaments: lawmaking and oversight of the executive branch. This paper presents national and international studies on the relationship between the legislative branch and evaluations. Similar to research conducted in other parliaments, it also maps out the main constitutional, legal, and infra-legal attributions of the National Congress and its houses, the Federal Senate and the House of Representatives, in *ex ante* and *ex post* impact evaluations. Moreover, it gauges the degree of institutionalization of these evaluations from the brief analysis of the performance of these incumbencies in the 56th legislature.

Keywords: Legislative Power. Legislative Impact Assessment. Ex-post evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Uso das avaliações pelos parlamentos e suas justificativas	19
Quadro 2 - Categorias e subcategorias analíticas.....	22
Quadro 3 - Possibilidades de engajamento parlamentar em atividades de avaliação de impacto ex ante	23
Quadro 4 - Possibilidades de engajamento parlamentar em atividades de avaliação de impacto ex post	25
Quadro 5 - Possibilidades de atuação do Poder Legislativo	27
Quadro 6 - Admissibilidade de emendas - legislação básica	33
Quadro 7 - Exemplos de auditorias operacionais do tcu encaminhadas à cmo	36
Quadro 8 - Órgãos internos do senado federal com competências avaliativas diretas e indiretas.....	38
Quadro 9 - Proposta de metodologia de avaliação de impacto legislativo	42
Quadro 10 - Iniciativas administrativas da câmara dos deputados voltadas à melhoria da qualidade das leis.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AIL – Avaliação de Impacto Legislativo

AIR – Avaliação de Impacto Regulatório

ASLEGIS – Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

CAE-CMO – Comitê de Admissibilidade de Emendas

CAE-SF – Comissão de Assuntos Econômicos

CAR – Comitê de Avaliação da Receita

CD – Câmara dos Deputados

CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CFIS – Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle de Execução Orçamentária

CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamento, Fiscalização e Controle

CN – Congresso Nacional

CONOF-CD – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

CONORF-SF – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

EC – Emenda Constitucional

EPRS – *European Parliamentary Research Service*

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

M&A – Monitoramento e Avaliação de políticas públicas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PPA – Plano Plurianual

RASF – Regulamento Administrativo do Senado Federal

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

Secap – Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

SF – Senado Federal

TCU – Tribunal de Contas de União

SUMÁRIO

1	Introdução.....	12
2	Referencial Teórico.....	13
2.1	Políticas Públicas, Orçamento Público e Avaliações	13
2.2	Papel do Poder Legislativo nas Avaliações	17
3	Metodologia	21
3.1	Avaliação <i>ex ante</i> – Avaliação de Impacto Legislativo	23
3.2	Avaliação <i>Ex post</i> – Fiscalização e controle Legislativo	25
4	Mapeamento das competências avaliativas do parlamento brasileiro	26
4.1	Contextualização	27
4.2	Competências do Congresso Nacional nas avaliações	29
4.2.1	Disposições aplicáveis às avaliações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>	29
4.2.2	Disposições aplicáveis somente às avaliações <i>ex ante</i>	32
4.2.3	Disposições aplicáveis somente às avaliações <i>ex post</i>	34
4.3	Competências do Senado Federal nas Avaliações	37
4.3.1	Disposições aplicáveis às avaliações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>	37
4.3.2	Disposições aplicáveis somente às avaliações <i>ex ante</i>	40
4.3.3	Disposições aplicáveis somente às avaliações <i>ex post</i>	43
4.4	Competências da Câmara dos Deputados nas Avaliações	45
4.4.1	Disposições aplicáveis às avaliações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>	45
4.4.2	Disposições aplicáveis somente às avaliações <i>ex ante</i>	45
4.4.3	Disposições aplicáveis somente às avaliações <i>ex post</i>	47
5	Conclusão.....	49
	REFERÊNCIAS	51

1 Introdução

Cresce na sociedade a demanda por respostas efetivas aos problemas públicos. A multiplicidade e complexidade desses problemas frente a limitação natural dos recursos também pressionam os atores envolvidos a serem eficientes e eficazes no desempenho das soluções propostas. Situações calamitosas como uma pandemia mundial, crises econômicas e fiscais, além dos problemas que persistem irresolutos, evidenciam os custos sociais das políticas públicas e pressionam os governantes a reverem a sua atuação.

Muitos estudos reforçam a importância do uso de evidências para a tomada de decisão qualificada na elaboração e revisão de leis e políticas públicas – inclusive na alocação de recursos públicos para seu financiamento. A principal ferramenta apresentada para fornecimento dessas evidências – bem como para aferir a eficiência, eficácia e efetividade das propostas e de sua execução – é a avaliação. Os Poderes Executivo e Legislativo, apesar de desempenharem papéis distintos, podem aprimorar sua atuação pelo uso de avaliações, uma vez que são corresponsáveis pelas leis, políticas e alocação de recursos orçamentários.

É vasta a literatura disponível sobre o uso de avaliações em políticas, normas, decisões orçamentárias, pela perspectiva do Executivo; contudo, a despeito dos muitos esforços empreendidos, ainda há muito o que ser pesquisado e aprimorado sob o ponto de vista do Legislativo e da integração entre esses poderes. A fim de contribuir com as pesquisas brasileiras sobre avaliações e seu uso pelo Poder Legislativo na elaboração e fiscalização de políticas, orçamento e leis, este trabalho apresenta um mapeamento das competências do Congresso Nacional e de suas casas nas avaliações *ex ante* (avaliação de impacto legislativo) e *ex post*, bem como levanta algumas informações sobre o exercício dessas competências na 56ª Legislatura.

2 Referencial Teórico

O papel do Poder Legislativo nas decisões governamentais está cada vez mais evidente e cresce o número de estudos produzidos sobre como aperfeiçoar a sua atuação. Não obstante a sua função típica ser a produção de leis em sentido estrito (que materialmente são genéricas, abstratas, coercitivas e imperativas, e formalmente aprovadas por meio do processo legislativo), as de sentido amplo também lhe dizem respeito, seja na sua deliberação – como as normas que estabelecem políticas públicas –, seja na fiscalização – como a dos atos normativos regulamentares editados pelo Poder Executivo. As avaliações *ex ante* (de impacto legislativo) e *ex post* são ferramentas úteis para aperfeiçoar o processo decisório e o controle desempenhados pelos parlamentares.

Neste referencial teórico, inicialmente, são apresentados aspectos gerais sobre as políticas públicas, o orçamento público e as avaliações – a partir da visão tradicional do Poder Executivo como o seu principal ator – destacando os estudos recentes sobre a relação entre esses três assuntos. O segundo tópico adentra o tema da pesquisa mais detidamente ao apresentar alguns estudos nacionais e internacionais sobre o papel do Poder Legislativo nas avaliações.

2.1 Políticas Públicas, Orçamento Público e Avaliações

As políticas públicas podem ser entendidas como respostas estatais a um problema público e estão diretamente relacionadas com o exercício da função administrativa do Poder Executivo, motivo pelo qual este é identificado como o ator natural e principal no ciclo das políticas¹. Porém, este não é o único ator relevante a ser considerado, tendo em vista que há a participação ativa dos membros do Poder Legislativo em fases cruciais como a elaboração e tomada de decisão, alocação de recursos para implementação, controle e fiscalização das políticas.

Quando um problema é colocado na agenda pública, recomenda-se que sejam levantadas informações sobre ele e suas possíveis respostas. A análise dessas informações fornece os subsídios para uma tomada de decisão baseada em

¹ Conforme Secchi (2013), o ciclo das políticas públicas é composto por sete etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

evidências, permitindo assim o alcance dos objetivos da melhor forma possível. Este processo analítico anterior à implementação das políticas públicas é chamado de avaliação *ex ante*. No Poder Executivo há a exigência dessa análise quando da proposição de atos normativos pelos Ministros de Estado ao Presidente da República, conforme o Decreto nº 9.191, de 2017, que regulamenta a Lei Complementar (LC) nº 95, de 1998. Segundo o Guia de Análise *Ex ante*², esta avaliação também é requerida quando da criação, expansão ou alteração de uma política pública (Casa Civil, 2018a, pág. 13).

Durante a sua implementação, uma política precisa ser acompanhada pelos seus gestores e fiscalizadores, de modo que as alterações necessárias sejam feitas tempestivamente e sejam colhidas informações para a futura análise de sua eficácia, efetividade, eficiência e economicidade. Esta análise realizada no fim do ciclo das políticas pública é a avaliação *ex post* que no Poder Executivo brasileiro pode ser de caráter geral, como a avaliação executiva, ou ter uma abordagem específica – análise de diagnóstico do problema, avaliação de desenho, implementação, de governança da política pública, de resultados, de impacto, econômica e análise de eficiência (Casa Civil, 2018b). A avaliação de políticas públicas pelos órgãos e entidades da administração pública brasileira é uma obrigação constitucional recente, incluída pela Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 2021.

As políticas públicas e o orçamento, apesar de intrinsecamente conectados, costumavam ser abordados separadamente, tanto no campo acadêmico quanto na prática. Além de incluir em suas dotações os recursos necessários para a manutenção da estrutura estatal, o orçamento, principalmente o com abordagem programática, também é um instrumento de planejamento e financiamento das políticas públicas. O necessário aprimoramento e a busca por governança entre o ciclo das políticas públicas e o ciclo orçamentário³ têm pautado a discussão sobre como aperfeiçoá-los e integrá-los a fim de entregar melhores resultados para a sociedade.

² São etapas da avaliação *ex ante* no Poder Executivo: diagnóstico do problema; caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício; impacto orçamentário e financeiro.

³ São etapas do Ciclo Orçamentário: elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação.

Marc Robinson (2014), em seu artigo *“Connecting Evaluation and budgeting”*, atesta que o papel das avaliações de fornecer informações qualificadas sobre o desempenho das políticas públicas tem o potencial de fomentar a discussão orçamentária sobre o financiamento e a continuidade destas. O autor aponta dois problemas: a não utilização do orçamento como ferramenta de priorização de políticas e de promoção de ações governamentais com melhor desempenho, o que leva a pouca demanda por informações qualificadas para a tomada de decisões; e a inadequação das avaliações às necessidades dos tomadores de decisão orçamentária. Dentre as soluções que propõe está a adoção de um orçamento por desempenho, com uso da classificação orçamentária programática, voltado para resultados e integrado ao Sistema de Avaliação que lhe seja adaptado para fornecer informações de desempenho.

Nacionalmente também foram produzidos estudos sobre esses dois campos de conhecimento do setor público que agregam informações contextualizadas ao considerar em suas conclusões as particularidades do país. São exemplos as coletâneas de artigos: “Gestão orçamentária Inovadora – desafios e perspectivas para o Brasil”, organizada por Valdemir Pires e André Rehbein Sathler, em 2018, e “Contas Públicas no Brasil”, dos autores e organizadores Felipe Scudeler Salto e Josué Alfredo Pellegrini, em 2020. Dentre os assuntos abordados nas duas publicações encontram-se a necessidade de amadurecimento e consolidação do monitoramento e avaliação de políticas públicas, a integração e governança dos ciclos orçamentário e das políticas, o uso de evidências para a tomada de decisão e os meios de viabilizá-las.

A introdução da primeira coletânea de artigos aborda a necessidade de multidisciplinariedade e multi-institucionalidade na busca do aperfeiçoamento orçamentário. Para isso são apresentados dentre os tópicos que demandam aprofundamento: a construção e uso de indicadores de desempenho; a integração das informações sobre resultados à decisão e à gestão orçamentária; o desenho de sistemas de incentivos (agente principal) focado na busca de resultados; os sistemas integrados de gestão; a compatibilização dos perfis das informações para uso do Executivo e do Legislativo; a integração Planejamento-PPA-LDO-LOA⁴; e a integração das abordagens de gestão orçamentária às de políticas públicas (2018, págs. 18 e 19).

⁴ PPA – Plano Plurianual; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA – Lei Orçamentária Anual.

Muitos desses tópicos foram explorados na segunda coletânea, em seus capítulos 14 e 15: “O monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil”, de Rebeca Regatieri, e “Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação”, de Dayson Pereira Bezerra de Almeida e Paulo Roberto Simão Bijos. Os problemas identificados por Robinson também são comuns no Brasil, pois, como afirma Regatieri (2020, pág. 369), “não há qualquer associação entre o desempenho dessas [políticas] e a alocação dos recursos públicos; tampouco há a cultura estabelecida para que essas atividades [de monitoramento e avaliação] sejam desenvolvidas”. Outro ponto em comum na bibliografia nacional e internacional é adoção da “orçamentação por desempenho”, como consta nas propostas de inovação do artigo de Almeida e Bijos, o que demanda o uso de evidências para a tomada de decisão.

Internacionalmente, a estruturação de metodologias e procedimentos governamentais para aprimoramento das normas e das políticas públicas a partir do uso de ferramentas como as avaliações *ex ante* e *ex post* é chamada de *Regulatory Policy*, *Better Regulation* ou *Better Law-Making* (Política Regulatória, Melhoria Regulatória ou Melhor Produção Legal – tradução própria). Na última década esta política foi muito difundida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 2012, a OCDE publicou a “Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança” com orientações para a adoção de vários passos aos seus países membros, convite também estendido aos países não membros. Segundo a OCDE (2012), a política regulatória é “uma estrutura de política de governo sobre como as regulações são feitas, avaliadas e revistas, deve ser realizada no mais alto nível pelo gabinete do Presidente ou do Primeiro-ministro” (pág. 6). É um instrumento governamental que permite aprimorar o uso da regulação por meio de evidências, adequando os meios aos fins, de forma a alcançar os objetivos de uma política. A OCDE adota o termo “regulação” em seu sentido amplo, incluídas as espécies normativas legais e infralegais, sejam expedidas por órgãos governamentais ou por meio de delegatários que regulam as políticas públicas.

Apesar da chamada *Regulatory Policy* ser comumente associada ao Poder Executivo, o documento reforça a necessidade de se adotar uma visão ampla e integrada entre os diversos atores e setores envolvidos no ciclo da política pública – e o Poder Legislativo é um dos atores políticos centrais, com muita capacidade decisória. A primeira e a terceira recomendações da organização já deixam explícita

essa necessidade de governança e comprometimento nos mais altos níveis político-governamentais, com a devida promoção da qualidade da política regulatória por meio da implementação de mecanismos e instituições para a sua supervisão, apoio e implementação. A importância da atuação dos legisladores está explícita no anexo às recomendações, pois é conferida a estes a responsabilidade pela qualidade das leis. O uso de avaliações *ex ante* e *ex post* também permeiam o documento. Um exemplo é a descrição de tarefas a serem desempenhadas pelo Órgão de Supervisão Regulatória que, dentre outras atribuições, deve “Coordenar a avaliação *ex ante* para revisão de políticas e para o refinamento dos métodos *ex ante*” (OECD, 2012, Pág. 9).

As avaliações não têm a sua utilidade restrita ao ciclo das políticas públicas e a relação destas com o ciclo orçamentário, da mesma forma, não são exclusivamente voltadas ao Executivo. A próxima sessão continua essa discussão do ponto de vista do Poder Legislativo, abordando também o potencial das avaliações para a melhoria da produção legislativa.

2.2 Papel do Poder Legislativo nas Avaliações

A literatura sobre os Sistemas de Monitoramento e Avaliação de políticas públicas (M&A), Orçamento Público, uso de evidências para tomada de decisão, transparência e *accountability*, entre outros temas, costumava olhar prioritariamente para o Poder Executivo como ator principal. Apesar de haver algumas considerações sobre a importância do engajamento do Poder Legislativo, os artigos que o estudam mais detidamente são recentes.

Em âmbito federal no Brasil, instituições como a Câmara dos Deputados (CD), Senado Federal (SF) e Tribunal de Contas de União (TCU) estão promovendo a discussão do tema, com realização de estudos, seminários, publicações de artigos, em colaboração com atores nacionais e internacionais.

Recentemente foram publicados os seguintes Cadernos ASLEGIS⁵ sobre o papel do Legislativo nas avaliações de políticas públicas: nº 59/2020, registro das notas taquigráficas do Seminário Internacional Virtual sobre o Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas; e, nº 61/2021 que continuou os debates por meio de artigos

⁵ Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (ASLEGIS)

sobre o papel do Legislativo nos sistemas de M&A de políticas públicas. Neste último, a autora Gabriela Lacerda (2021) destaca que, além de corroborar com a institucionalização desses sistemas nos entes da federação, os parlamentos podem “estimular a demanda para o uso de evidências de M&A no Poder Executivo e no Poder Legislativo; e, garantir que os formuladores de políticas façam bom uso das avaliações.” (2021, pág. 72)

Ainda no caderno da ASLEGIS nº 61/2021, a autora Rita de Cassia (2021) destaca em seu artigo o potencial das avaliações de políticas públicas no fornecimento de evidências para tomada de decisão e interação entre o Estado e a sociedade. Estes dois processos estão intrinsecamente vinculados à natureza do Poder Legislativo como um dos grandes decisores e fiscalizadores da atuação estatal, o que demanda informações de altíssima qualidade. A autora conclui que

“o papel a ser exercido pelo Poder Legislativo na avaliação de políticas públicas deve ser capaz de: (i) ofertar informações estruturadas e abertas sobre políticas públicas, que incentivem a elaboração de conhecimento por atores dentro e fora do governo; e (ii) entregar decisões de políticas públicas ancoradas, elas próprias, nos melhores subsídios disponíveis sobre a matéria.”

(2021, pág. 24)

Para tanto, a autora reforça a necessidade de priorização, integração e inovação de processos avaliativos. Esses passos colaborariam com as muitas iniciativas em desenvolvimento por diversos atores dispersos no estado e na sociedade, reduzindo a quantidade de trabalhos repetidos, desconhecidos, subutilizados. O Poder Legislativo é competente para atuar em frentes que preencham essas lacunas se assim o quiser, bem como é um dos principais destinatários das informações resultantes das avaliações, não apenas para fins de transparência e *accountability*, mas também para o desempenho de suas atribuições legislativas.

Em âmbito internacional, os esforços de institucionalização da *Regulatory Policy* foram difundidos não apenas pela OCDE, mas também pelo Parlamento Europeu, que institucionaliza os mecanismos avaliativos em sua rotina legislativa desde 2012. A equipe do *European Parliamentary Research Service*⁶ (EPRS) levantou informações em 2019 sobre o grau de institucionalização da avaliação *ex ante* e *ex post* nos parlamentos de seus países membros e de parceiros. A pesquisa baseou-se na experiência do próprio parlamento, cujo nível de institucionalização

⁶ Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (tradução própria).

avançara muito desde sua implantação, e foi respondida voluntariamente por 38 países⁷. O quadro 1 resume os principais achados e as razões apresentadas.

QUADRO 1 - USO DAS AVALIAÇÕES PELOS PARLAMENTOS E SUAS JUSTIFICATIVAS

Uso das avaliações	Justificativas
Aproximadamente metade dos países não utilizam as avaliações como ferramentas regulatórias para fins de fiscalização ou de produção legislativa	<ul style="list-style-type: none"> - Visão tradicional da separação de poderes e suas funções - Falta de capacidade técnica e/ou operacional
Outra metade utiliza as avaliações <i>ex ante</i> e/ou <i>ex post</i> . Não há padrão no desempenho dessas atividades que podem ser exercidas em unidades administrativas ou políticas, possuir diferentes níveis de especialização e formalidade, ser direcionada para uma ou mais áreas do governo, entre outras formas.	<ul style="list-style-type: none"> - Parte da função fiscalizadora do parlamento - Prestação de contas do governo - Desempenho da função legislativa - Mandato constitucional-legal - Interesses políticos - Contexto histórico-cultural do país - Cultura e capacidade do parlamento

Elaboração própria (fonte: Anglmayer, 2021)

Em países parlamentaristas a responsabilidade do Poder Legislativo no exercício da função administrativa é mais direta que em sistemas presidencialistas, uma vez que o chefe de governo é eleito dentre os parlamentares, monta seu gabinete e exerce suas atribuições com o apoio da maioria destes. Grande parte dos parlamentos europeus estão inseridos em sistemas parlamentaristas e possuem um arcabouço normativo mais amplo para sua tomada de decisão – lei em sentido amplo que inclui, por exemplo, os regulamentos infra legais.

Como explicado na sessão anterior, a literatura internacional chama esse arcabouço legal de “*Regulation*” e sua avaliação de Avaliação de Impacto Regulatório⁸

⁷ Países da União Europeia: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia e Suécia. Outros países: Albânia, Canadá, Islândia, Macedônia do Norte, Moldávia, Montenegro, Noruega, Reino Unido, São Marino, Suíça e Turquia.

⁸ No original: *Regulatory Impact Assessment*

(AIR). No Brasil, por outro lado, a produção normativa em sentido amplo é dividida entre o Poder Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro o principal responsável pela regulamentação infra legal e o segundo, pela legal em sentido estrito. Por este motivo, há uma distinção conceitual desta avaliação no caso brasileiro, que, conforme Meneguim e Silveira e Silva (2017, pág. 18), a divide em Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) – aplicada à atribuição legística parlamentar – e a Avaliação de Impacto Regulatório – aplicado às normas e regulamentações infralegais da administração pública. Esses autores acrescentam que o “estudo da AIL integra a área de conhecimento conhecida como Legística Material”, ou seja, uma análise do conteúdo das leis. A AIL é majoritariamente *ex ante*, mas também inclui a análise *ex post* da legislação aprovada.

A AIL está inserida no contexto de aperfeiçoamento da ação estatal e da aproximação desta com o interesse público. Dentre os seus objetivos encontra-se o de racionalização do processo decisório por meio do uso de evidências para tomada de decisão em legística – levantamento de informações, formulação de opções e análise dos possíveis impactos decorrentes de sua aplicação. A AIL pode incluir em seu escopo a análise: da motivação, dos destinatários e de suas necessidades, dos possíveis âmbitos de aplicação e dos responsáveis pela implementação, das matérias e normas conexas que influem direta ou indiretamente no que está sendo proposto, dos resultados pretendidos e alcançáveis.

Dentre as razões para se aplicar a AIL está a necessária segurança jurídica para desenvolvimento social e econômico do país e o alto custo de manutenção do Poder Legislativo. As mudanças legais constantes, bruscas, descoladas da realidade ou da necessidade popular podem gerar efeitos indesejáveis e, na maioria das vezes, altamente custosos financeira e socialmente. As muitas crises enfrentadas pelos países têm reforçado a importância de escolhas fundamentadas e direcionadas para problemas reais, com soluções que equilibram de maneira viável a economicidade e a qualidade das políticas, prezando sempre pelo interesse público, pela transparência e participação dos interessados.

Além da AIL, cujo caráter predominante de suas avaliações é *ex ante*, o Poder Legislativo também pode executar avaliações *ex post*, principalmente no exercício da sua função fiscalizadora. No Brasil, o controle externo é responsabilidade do Congresso Nacional (CN) e deve ser exercido com o apoio técnico do TCU – órgão este com atribuições avaliativas como as auditorias operacionais, onde são realizadas

análises de desempenho de empreendimentos, atividades, projetos governamentais quanto a eficiência, efetividade, economicidade e eficácia (TCU, 2017). O TCU é um dos fomentadores da cultura avaliativa no Brasil e, juntamente com outros órgãos, desenvolve e disponibiliza estudos e ferramentas para a sua institucionalização.

3 Metodologia

Este trabalho parte do modelo metodológico da EPRS, apresentado no artigo de Anglmayer (2020), para mapear e verificar a execução das competências quanto ao uso de avaliações de impacto *ex ante* e avaliações *ex post*, do Congresso Nacional brasileiro, mais especificamente das suas duas casas, o Senado Federal (SF) e a Câmara dos Deputados (CD). Também foram utilizados estudos de pesquisadores brasileiros para fins de aproximação do modelo do trabalho à realidade nacional – a exemplo das diferenças conceituais da AIR e da AIL adotadas no Brasil.

Em 2019, a equipe de pesquisa do parlamento europeu levantou informações sobre o tipo, o nível e a fundamentação legal para engajamento em avaliações de impacto *ex ante* e/ou *ex post*, bem como sobre os seus responsáveis nos parlamentos de membros da União Europeia e de países parceiros. Para tanto, foi aplicado um questionário semiestruturado amplo e comparável, com a possibilidade de acrescentar comentários e observações, de adesão voluntária e que foi respondido pelos parlamentos dos países. As respostas fornecidas foram complementadas por pesquisas e organizadas em rascunhos pela EPRS. Estes rascunhos, após a revisão dos seus respectivos parlamentos, foram finalizados internamente ao EPRS e publicados no artigo já mencionado.

Como dito anteriormente, as informações levantadas por este modelo metodológico podem ser organizadas em quatro grandes categorias (quadro 2): tipo de engajamento, nível de engajamento, responsáveis pelas avaliações e fundamentação legal para sua atuação. Quanto ao tipo de engajamento, os parlamentos variam entre: nenhum, apenas *ex ante*, apenas *ex post* ou ambas as avaliações. Quanto ao nível de engajamento, entre os que executavam pelo menos uma das avaliações, os graus variavam de atividades mais passivas a mais ativas. Os responsáveis pelas avaliações eram os corpos técnico-administrativos, os políticos ou uma combinação de ambos. Por fim, a fundamentação legal poderia ter origem constitucional, legal ou regimental.

QUADRO 2 - CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS ANALÍTICAS

Categorias analíticas	Subcategorias
Tipo de engajamento nas avaliações	- Nenhum - Apenas <i>Ex ante</i> - Apenas <i>Ex post</i> - <i>Ex ante</i> e <i>Ex post</i>
Nível do engajamento nas avaliações	- Passivo - Ativo
Responsáveis pelas avaliações no órgão	- Órgãos técnico-administrativos - Órgãos políticos - Combinação de órgãos técnicos e políticos
Fundamentação legal para sua atuação	- Constitucional - Legal - Regimental

Elaboração própria (fonte: Anglmayer, 2020)

O objetivo central deste trabalho é apresentar um mapeamento das principais competências constitucionais, legais e regimentais do CN e de suas duas casas relacionadas a avaliações de maneira direta e indireta. De forma secundária, pretende levantar algumas informações sobre como este poder desempenhou as suas atribuições durante a 56ª legislatura (período de trabalhos legislativos compreendido entre 2019-2022).

Considerando-se os espectros de atividades passivas a ativas de Anglmayer, sejam nas avaliações *ex ante* ou *ex post*, são muitas as possibilidades de atuação do parlamento brasileiro em âmbito constitucional, legal e infra legal. Para focar a pesquisa foram levantadas as menções diretas aos processos de análise, avaliação, emissão de parecer, apreciação, fiscalização, controle, solicitações de informações, entre outras similares. As fontes de pesquisa foram documentos oficiais e páginas institucionais. Foram consideradas como ponto de partida analítico, para levantamento das competências, as duas listagens (quadros 3 e 4 das seções 3.1 e 3.2, respectivamente), além disso, acrescentaram-se as disposições particulares do caso brasileiro que foram encontradas. Para analisar o desempenho do parlamento também foram consultadas as páginas institucionais e documentos como relatórios de

atividades das comissões e dos plenários das duas casas, além de estudos encontrados a respeito.

As próximas sessões abordam a segunda e a terceira categoria nas perspectivas da avaliação de impacto *ex ante* e da avaliação *ex post*. Optou-se por organizar em códigos as atividades avaliativas apresentadas por Anglmayer para fins de análise do contexto brasileiro.

3.1 Avaliação *ex ante* – Avaliação de Impacto Legislativo

A avaliação *ex ante* ocorre antes da tomada de decisão e da implementação de uma lei ou política pública e tem como principal objetivo o levantamento de informações qualificadas para orientar o processo de formulação das soluções, estabelecimento de objetivos e antecipação de possíveis resultados. É uma ferramenta sofisticada, que demanda muitos recursos e capacidade preditiva, e muito comum em países com altos níveis de desenvolvimento econômico e social. O seu uso nos parlamentos é bastante variável e pode ou não ser executado pelo próprio órgão.

Segundo Anglmayer (2020), o uso das avaliações de impacto *ex ante* variam de atividades mais passivas a mais ativas: mera cobrança formal, análise genérica das avaliações, análise específica, realização de avaliações *ex ante*, consultas públicas com interessados para coleta de informações primárias.

QUADRO 3 - POSSIBILIDADES DE ENGAJAMENTO PARLAMENTAR EM ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO EX ANTE

Espectro	Código	Tipos de atividades de Av. <i>Ex ante</i>
Mais passivo	A1	Analisar a avaliação de impacto e o planejamento antecipado do governo, juntamente com seu planejamento legislativo;
	A2	Examinar de maneira formal a avaliação de impacto anexada a um projeto de lei do governo (verificação de conformidade se a avaliação de impacto foi apresentada e está completa);
	A3	Verificar se os governos levaram em conta os resultados da avaliação antes de alterar a legislação ("princípio da avaliação-primeiro");

Mais ativo	A4	Avaliar o conteúdo e a metodologia usada de uma avaliação de impacto do governo em profundidade, ao examinar minutas de projetos de lei em comissões; tais verificações de qualidade são particularmente úteis se nenhum órgão nacional de supervisão cumprir esta função;
	A5	Verificar apenas elementos específicos das propostas governamentais (por exemplo: quantificações de impactos orçamentários, custos/benefícios, modelos utilizados);
	A6	Contrapor uma avaliação de impacto do governo;
	A7	Revisar a estrutura geral de avaliação de impacto de um país;
	A8	Realizar uma avaliação de impacto substituta, caso o governo não a tenha apresentado;
	A9	Realizar avaliações de impacto para legislação iniciada pelo parlamento;
	A10	Realizar avaliações de impacto para emendas importantes apresentadas no parlamento, especialmente se o texto adotado se desviar substancialmente da avaliação de impacto original;
	A11	Preparar estimativas próprias do impacto orçamentário e econômico de projetos de lei (isto pode incluir o uso de métodos de modelagem macroeconômica e de micro simulação);
	A12	Preparar avaliações de impactos específicos que não sejam orçamentários/econômicos;
	A13	Participar de consultas com as partes interessadas.

Elaboração e tradução própria (fonte: Anglmayer, 2020, pág. 5)

Também são muitas as possibilidades de atores responsáveis pelas atividades avaliativas internamente ao parlamento. Pode ser atribuição de órgãos técnico-administrativos como: serviços de pesquisa/consultoria de forma geral – sendo as avaliações uma de suas funções –, órgão especificamente dedicado às avaliações de impacto *ex ante*, órgão específico para avaliação *ex ante* com enfoque financeiro-orçamentário. Pode ser de órgãos políticos: Parlamentar Relator de projeto de lei, Comissões permanentes de parlamentares – com dedicação exclusiva avaliativa ou não. É possível, ainda, um modelo dual, que combina os esforços de órgãos políticos com auxílio de órgãos técnico-administrativos.

3.2 Avaliação *Ex post* – Fiscalização e controle Legislativo

A avaliação *ex post* no âmbito do Poder Legislativo aproxima-se mais da sua função de fiscalização e controle. Apesar da execução de uma política e dos efeitos de uma legislação acontecerem majoritariamente fora do parlamento, este deve permanecer atento e responsável. Sua atuação também pode variar de atividades mais passivas a mais ativas (quadro 4).

QUADRO 4 - POSSIBILIDADES DE ENGAJAMENTO PARLAMENTAR EM ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO EX POST

Espectro	Código	Tipos de atividades de Av. <i>Ex post</i>
Mais passivo	P1	Solicitar avaliações <i>ex post</i> do Executivo numa base <i>ad hoc</i> (por exemplo, por meio de perguntas ou resoluções parlamentares);
	P2	solicitar avaliações <i>ex post</i> ao Executivo por meio de cláusulas de avaliação/revisão incorporadas na legislação (que é um mecanismo muito eficaz, visto ser legalmente vinculante); cláusulas de revisão (ou outros "mecanismos de segurança contra falhas", tais como cláusulas de caducidade) são consideradas particularmente relevantes para legislação inovadora, legislação com efeitos incertos e legislação adotada sob procedimentos de emergência;
	P3	verificar se o governo cumpre suas obrigações de avaliação (ou exigências padrão, por exemplo, três a cinco anos após a entrada em vigor de uma lei; ou exigências para peças individuais de legislação, por exemplo, cláusulas de revisão/caducidade/limites específicos);
	P4	manter o controle do planejamento futuro da avaliação do governo (anual, plurianual);
	P5	examinar a estrutura de monitoramento contida em um projeto de lei para verificar sua adequação;

Mais ativo	P6	conduzir (dentro do próprio parlamento) revisões pós-execução ou pós-implementação, para verificar se um ato foi implementado como pretendido (verificação de conformidade legal ou monitoramento regular);
	P7	synetizar avaliações existentes e relatórios de revisão <i>ex post</i> para as necessidades parlamentares (Membros e comissões), funcionando assim como um promotor de conhecimento;
	P8	examinar as avaliações <i>ex post</i> preparadas pelos governos em seu conteúdo;
	P9	realizar avaliações <i>ex post</i> próprias (cobrindo apenas disposições específicas de uma lei; ou um ato inteiro; ou um conjunto completo de leis relacionadas à atualidade, o que permite a avaliação dos efeitos cumulativos da legislação);
	P10	revisar a estrutura geral de avaliação de um país;
	P11	participar de consultas com as partes interessadas para coletar dados primários.

Elaboração e tradução própria (fonte: Anglmayer, 2020, págs. 5 e 6)

Quanto aos possíveis responsáveis pelas avaliações *ex post*, o rol de órgãos técnico-administrativos é semelhante ao das *ex ante*. A pesquisa da EPRS, conforme Anglmayer (2020, pág. 60), não identificou entre os parlamentos dos países pesquisados a participação de parlamentares individualmente, somente comissões que variavam entre: comissões parlamentares permanentes; grupos dedicados à avaliação dentro das comissões permanentes; comissões ad hoc que são compostas exclusivamente para fins de uma avaliação *ex post* (semelhante às comissões parlamentares de inquérito); e Comissão permanente com dedicação exclusiva (Comissão de controle). Também há a possibilidade de combinação de esforços na forma de um modelo dual.

4 Mapeamento das competências avaliativas do parlamento brasileiro

As avaliações tangenciam boa parte das competências do Poder Legislativo, principalmente como fonte de evidências para a tomada de decisão e para o controle. Essa interação da avaliação com o processo legislativo está cada vez mais direta com

a adoção expressa de práticas avaliativas adaptadas ou não à dinâmica dos parlamentos. A constatação desse fenômeno em grande escala é relativamente recente e os estudos sobre o assunto não são tão vastos quanto os que envolvem o Poder Executivo, principalmente por este ser o ator natural e principal no ciclo das políticas públicas e orçamentário.

Semelhante a outros países, o Poder Legislativo brasileiro, representado nacionalmente pelo CN, possui duas funções principais: legislativa e fiscalizadora. O desempenho destas se dá pelo uso de diversas ferramentas, procedimentos, atores e estruturas institucionais. Grande parte das decisões e ações governamentais passam pelo parlamento, seja na atividade legiferante, seja pelo controle parlamentar, como exemplificado no quadro 5.

QUADRO 5 - POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Ciclo das Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de políticas públicas de sua iniciativa - Deliberação sobre políticas públicas de iniciativa de outros atores - Fiscalização de políticas públicas - Execução de políticas públicas internas
Ciclo Orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação do orçamento - Emendas ao orçamentário - Fiscalização da execução orçamentária
Função Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> - Legisla sobre orçamento e finanças públicas - Legisla sobre a administração pública e suas políticas públicas
Outras atuações relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade representativa - Poder de requerer informações e depoimentos - Interlocução entre a sociedade, diversos setores e entidades públicos e privados

Fonte: Elaboração própria.

4.1 Contextualização

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, cujo exercício do poder que emana do povo se dá, principalmente, por meio de seus representantes eleitos conforme a divisão estabelecida na constituição. A opção pela

forma de estado federado implica na divisão interna de competências pelo critério territorial – a federação brasileira é formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Periodicamente, são eleitos os representantes de cada ente para compor dois dos três poderes, o Executivo e o Legislativo, que são corresponsáveis por governar o país na direção almejada durante o seu mandato.

A forma de governo republicana é caracterizada pela concentração das atribuições de chefe de governo e de chefe de estado na mesma pessoa, no Brasil, o Presidente da República, chefe do Poder Executivo. Diferentemente do modelo parlamentarista (muito comum nos países pesquisados pela EPRS), o republicano é mais desafiador do ponto de vista da governabilidade: a eleição presidencial é independente da eleição parlamentar, conseqüentemente, o presidente precisa esforçar-se para formar a maioria no Congresso e receber o apoio para aprovar as suas propostas.

Na União o parlamento é bicameral. O Senado Federal é formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal. A Câmara dos Deputados, formada por representantes do povo. A união dessas casas forma o Congresso Nacional, que também possui funções específicas.

A constituição, ao estabelecer o processo de tomada de decisão e de execução das atribuições estatais, determinou competências materiais e legislativas para os entes e típicas e atípicas para os poderes. Entre os entes federados essa repartição encontra-se, principalmente, nos artigos 21 ao 24 da constituição e sua complexidade prática é tal que gera o chamado Conflito Federativo. A divisão de competências entre os poderes também é intrincada e em alguns momentos confusa. Apesar da sua independência, o Poder Legislativo conta com o apoio presidencial para sanção e execução de muitas de suas propostas, uma vez que os dois poderes atuam de forma conjunta no processo legislativo brasileiro.

O processo legislativo constitucional brasileiro de leis ordinárias e complementares pode ser dividido em cinco grandes fases: 1. Introdutória (iniciativa⁹); 2. Constitutiva (deliberação parlamentar); 3. Deliberação executiva (sanção ou veto); se ocorrer veto, 4. Deliberação do veto; se não ocorrer o veto ou após a deliberação

⁹ CF/88, Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

deste, 5. Complementar (promulgação e publicação). Outras espécies normativas como as Propostas de Emenda à Constituição e Medidas Provisórias, apesar de possuírem ritos diferentes, também contam com a participação em menor ou maior grau do Poder Executivo. O parlamento continua atuante após a entrada da lei em vigor, predominando a sua função de controle/fiscalização. Para exercício dessa função ele dispõe de ferramentas como requerimento de informações e depoimentos de autoridades, além do auxílio técnico do TCU.

Feitas essas considerações iniciais sobre o parlamento brasileiro, as próximas sessões apresentam o mapeamento das competências avaliativas acompanhado da breve análise do desempenho dessas na 56ª Legislatura. Cumpre salientar que grande parte da rotina legislativa neste período foi afetada pela pandemia da Covid-19 que impactou o Brasil e o mundo, principalmente em 2020 e 2021, e cujos efeitos ainda perduram. Além disso, os resultados apresentam níveis de aprofundamento diferenciado entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, uma vez que foram encontradas dificuldades de acesso público e direto a documentos administrativos na página institucional da primeira.

4.2 Competências do Congresso Nacional nas avaliações

4.2.1 Disposições aplicáveis às avaliações *ex ante* e *ex post*

Foram identificadas na constituição brasileira várias menções às avaliações de políticas públicas, de serviços, de desempenho de funções, inclusive com a previsão de participação popular. A partir do espectro passivo, a forma mais recorrente é a determinação da edição de lei para regulamentar essas avaliações - competência legislativa semelhante à atividade P2 de Anglmayer que prevê a incorporação de cláusulas de avaliação/revisão na legislação. Ao fiscalizar o cumprimento das determinações avaliativas constitucionais e legais, o Poder Legislativo executa a atividade P3. Para averiguar se o congresso exerceu a sua competência regulamentar foi consultado o Portal da Constituição Cidadã no site da CD, que apresenta informações sobre projetos apresentados e as leis aprovadas.

Segundo a CF/88, deverá ser editada lei para regulamentar as “formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. Dentre as especificidades a serem tratadas estão as “reclamações relativas à prestação dos

serviços públicos em geral” que devem assegurar a “avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” (Art. 37, § 3º, I). Este tipo de avaliação envolve as partes interessadas e permite levantar informações mais precisas sobre os problemas públicos e os efeitos das intervenções estatais. Apesar deste artigo aparecer no site da CD como regulamentado, as leis citadas não tratam do Inciso I especificamente. Foram apresentados vários projetos de lei desde 1988, mas apenas alguns referentes às ouvidorias públicas ainda tramitam no congresso.

Dispositivo semelhante é o parágrafo único do Art. 193, que dispõe sobre o exercício da função de planejamento das políticas sociais pelo Estado, que, ao fazê-lo, deve assegurar, “na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Sua inclusão foi recente, pela EC nº 108/2020, e ainda não foi regulamentado.

Outras previsões de edição de lei relacionadas à avaliação de serviços públicos constam dos arts. 198, § 3º, inciso III; 209, inciso II; 212, § 9º; 212-A, inciso V, alínea c e inciso X, alínea e. O primeiro artigo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 141, de 2012, e refere-se às ações e serviços públicos de saúde. Os demais tratam da avaliação em serviços de educação - sua qualidade, despesas, efeitos redistributivos, melhoria dos indicadores e ampliação do atendimento. Segundo o site já mencionado da CD, apenas o Art. 212-A foi regulamentado na forma da Lei 14.113, de 2020¹⁰.

A EC nº 109/2021, que acrescentou o § 16 ao Art. 37, é um exemplo de três atividades avaliativas passivas do CN. Inicialmente, houve o estabelecimento para os órgãos e entidades da administração pública da obrigação de realizar a avaliação das políticas públicas. O exercício das funções legislativa e fiscalizadora do parlamento também estão presentes na previsão de edição de lei que regulamente essa avaliação e no controle do cumprimento desse dispositivo da CF/88. Essas atividades podem ser enquadradas nas classificações P2, a emenda constitucional e a previsão de regulamentação legal, e P3, a sua fiscalização. Conforme o portal, tramitam na casa duas propostas de regulamentação legal deste dispositivo: Projeto de Lei nº 1025, de 2022, e Projeto de Lei Complementar nº 64, de 2022.

¹⁰ Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Nesse mesmo sentido, o Art. 165, § 16 – também alterado pela EC nº 109/2021 – determina que as leis orçamentárias “devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37”. Este artigo, pela sua amplitude e importância, é passível de muitos estudos. À primeira vista, uma conclusão possível seria a de que buscou-se integrar o orçamento público às avaliações somente no âmbito do Poder Executivo, uma vez que essas leis, conforme o *caput*, são de sua iniciativa. Contudo, o processo orçamentário brasileiro é de natureza mista; os Poderes Legislativo e Executivo são corresponsáveis pelas leis orçamentárias aprovadas e pela sua conformidade com os dispositivos constitucionais e legais relacionados, cabendo ainda ao primeiro a fiscalização do segundo. A depender da forma como esse artigo é cumprido, sua classificação pode variar, por exemplo, de A2 a A5 ou P3 a P8; ou seja, de mera análise formal a atividades mais ativas, inclusas as avaliações *ex ante* na apreciação das leis orçamentárias até a fiscalização e o exame das avaliações *ex post*.

Para averiguar o cumprimento desta e de outras incumbências avaliativas relacionadas ao orçamento e ao exercício do controle e da fiscalização legislativas, é preciso considerar quais são os corpos técnicos e políticos responsáveis. Uma das comissões permanentes mais importantes do CN é a Comissão Mista de Planos, Orçamento, Fiscalização e Controle (CMO), composta por deputados e senadores e cujas competências estão estabelecidas na CF/88 e na Resolução nº 1, de 2006, do CN. Internamente, a CMO possui quatro comitês permanentes: Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle de Execução Orçamentária (CFIS), Comitê de Avaliação da Receita – (CAR), Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com indícios de Irregularidades Graves e Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE-CMO).

A CMO também conta com o apoio técnico especializado das consultorias – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF-SF) e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF-CD) – e do TCU. Quanto à CMO, aos seus comitês e à relação com o TCU, serão analisadas conforme sua natureza *ex ante* ou *ex post* nos tópicos seguintes.

A CF/88 também apresenta em seus dispositivos algumas prerrogativas comuns entre a CD e o SF. Segundo o seu art. 50, as casas do CN e suas comissões podem convocar e ouvir Ministros e Autoridades, bem como enviar-lhes pedidos de informações escritos; a recusa, o não atendimento no prazo fixado ou a prestação de

informações falsas implica em crime de responsabilidade. Apesar de, aparentemente, não haver relação direta com as avaliações, Anglmayer (2021) sugere que os parlamentos possuam essas prerrogativas para enfrentar o desafio da assimetria informacional entre os poderes Executivo e Legislativo e, assim, realizar as suas competências avaliativas com maior independência.

4.2.2 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex ante*

A EC nº 95/2016, que trata do novo regime fiscal, incluiu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o Art. 113. Segundo o texto, “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Apesar de já estar prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal há mais de duas décadas (arts. 14, 16 e 17), esta estimativa nem sempre foi apresentada e, mesmo assim, diversas leis foram aprovadas.

Quando consultado sobre o assunto, o TCU se manifestou dizendo que estas medidas legislativas “são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia” e “somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos” (ACÓRDÃO Nº 1907/2019 – TCU – Plenário). Em sua conclusão, acrescenta que estas medidas “devem ter sua ilegalidade e inconstitucionalidade arguidas no Poder Judiciário”.

Embora seja dada muita ênfase às propostas do Poder Executivo, não são raros os PL de parlamentares que criam obrigações com altos custos financeiros para o Estado. O referido acórdão apresenta exemplo de PL de autoria parlamentar que, apesar de vetado por, entre outros motivos, não apresentar essa estimativa, teve seus vetos derrubados pelo CN. Para reforçar a importância de análises de impactos de medidas legislativas o acórdão citou o estudo realizado pelo Núcleo de Estudos da Consultoria do Senado Federal que será aprofundado na sessão de avaliação *ex ante* do SF.

Independentemente da autoria, as proposições legislativas devem passar pelas casas do CN, o que implica em grande responsabilidade sobre os parlamentares. Estes devem estar atentos aos ditames constitucionais, legais e regimentais quando da aprovação de um PL. O cumprimento do art. 113 do ADCT e

de outras normas conexas pode se enquadrar em grande parte das atividades avaliativas *ex ante* a depender do nível de envolvimento dos parlamentares, se mais passivo (como A2, A4 e A5), ou mais ativo (A8, A9, A10 e A11).

Quanto às leis orçamentárias, foram encontradas algumas possibilidades de análise *ex ante* dos tipos A10 e A11, nessa ordem, na RES 1/2006-CN. No capítulo sobre o projeto de lei orçamentária, a resolução diz que as emendas de bancada devem conter em sua justificativa os “elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais” (Art. 47, inciso V, alínea a). O art. 85 diz que o relatório preliminar ao projeto de LDO deve conter a “avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos”. No primeiro caso esses elementos são responsabilidade da bancada parlamentar quando da apresentação de suas emendas; no segundo, pode ser dividida entre o Legislativo e o Executivo como apreciador e autor da proposta, respectivamente. De qualquer forma, essas determinações demonstram a necessidade de uma análise *ex ante* minuciosa dessas leis pelo parlamento.

Há ainda outros exemplos da atividade A10. A CAE-CMO é o comitê permanente que propõe a inadmissibilidade de emendas apresentadas aos projetos de PPA, LDO e LOA, inclusive as de relator, caso estas contrariem norma constitucional, legal ou regimental (art. 146 da RES 1/2006-CN). Esse dispositivo também é válido para emendas a outros projetos que tramitam na CMO, cabendo ao relator da matéria indicá-las e ao presidente declarar a sua inadmissibilidade no Plenário da comissão. Os pareceres da CAE-CMO detalham os critérios a serem considerados nessa análise preliminar, sendo a maioria de cunho legal (quadro 6) e não de mérito, segundo o exame de admissibilidade das emendas apresentadas ao PLN nº 21/2019-CN - Plano Plurianual 2020-2023 (pág. 1).

QUADRO 6 - ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS - LEGISLAÇÃO BÁSICA

Principais Requisitos
<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal: <ul style="list-style-type: none"> ○ Art. 166, § 3º. Necessidade de indicar os recursos compensatórios. Despesas obrigatórias somente podem ser acrescentadas ou canceladas por emenda se destinadas à correção de erros ou omissões.

- Vedações Constitucionais (art. 167).
- Emendas Impositivas (individuais e bancada estadual) – Limites art. 111 ADCT e art. 166. Emendas individuais/transferências Especiais – art. 166-A.
- Banco de projetos (art. 165, § 12) e continuidade de investimentos incluídos por emendas de bancada estadual (art. 166, § 20).
- Transferência especial para as emendas individuais (art. 166-A).
- ADCT - EC nº 95/2016 (teto) - cancelamento compensatório de emenda deve ser no mesmo Poder ou órgão com teto individualizado.
- PPA 2020-2023: verificar: a) se a programação da emenda ao PLOA encontra-se abrangida por algum programa do PPA; b) se é projeto de grande vulto (acima de R\$ 50 milhões), o que exige crédito orçamentário específico. O Anexo III do PPA relaciona os Investimentos Plurianuais Prioritários do PPA (projetos).
- LDO – A programação deve ser de competência da União; atender condições para transferências voluntárias e ao setor privado (emenda não requer chamamento público).
- Resolução nº 1/2006-CN – Arts. 37 a 50, 140 a 147

Fonte: PARECER (CN) Nº 34, DE 2021, pág. 8

Outros comitês com atribuição avaliativa *ex ante* são o CFIS e a CAR. Conforme o Inciso II e o § 1º do art. 22 da RES 1/2006-CN, estes devem analisar de forma conjunta a consistência fiscal dos projetos de PPA e de LOA. Segundo o Parecer (CN) Nº 76, de 2021, sobre o Relatório da consistência fiscal do Projeto da LOA para 2022, pela primeira vez esta análise foi apresentada para apreciação do CN.

4.2.3 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex post*

Grande parte das atribuições do CN nas avaliações *ex post* estão vinculadas à sua função fiscalizadora. Este possui responsabilidade constitucional pelo controle externo e deve exercê-lo com o auxílio técnico do TCU, a quem pode solicitar informações, realização de inspeções e auditorias (arts. 70 e 71, *caput* e incisos V e VII, da CF/88). Também deve atuar de forma conjunta com os demais poderes na manutenção do sistema de controle interno, que, entre outras finalidades, deve

“avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”; e,

“[...] avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”

(art. 74, *caput*, Incisos I CF/88).

O órgão do CN que se destaca no exercício dessas funções, principalmente no que concerne ao orçamento público e sua execução, é a CMO. O inciso IX do Art. 49 da CF/88, determina exclusivamente ao CN a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo. O CFIS, dentre outras atribuições, acompanha, avalia e fiscaliza o desempenho dos programas governamentais e analisa informações encaminhadas pelo TCU. A RES 1/2006-CN, no art. 22, § 3º determina a realização bimestral de reuniões para avaliação dos relatórios do CFIS e de encontros técnicos com ministérios para discutir a avaliação dos programas pelos quais são responsáveis.

Na 56ª legislatura, apenas em 2021 realizou-se na comissão uma reunião com técnicos do TCU, sobre riscos e oportunidades de melhoria do orçamento, e do Poder Executivo para apresentação do Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas. A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) juntamente com o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) apresentaram um balanço geral das políticas avaliadas nos ciclos de 2019, 2020 e 2021. Segundo a apresentação disponível na página institucional do CFIS (2021, slides 15 e 16), a atuação do Poder Legislativo é indispensável para a efetividade das recomendações oriundas das avaliações executadas pelo CMAP, pois

O impacto do processo avaliativo depende em parte de ações conjuntas dos Poderes Executivo e Legislativo, no que tange aos aprimoramentos das políticas que se viabilizam por meio de alterações legislativas.

20% (ou 21) das (101) recomendações dos ciclos 2019 e 2020 dependem mais diretamente de alterações legislativas.

“O cenário vigente de rigidez fiscal ressalta a importância das avaliações do CMAP como subsídio relevante para as ações do Congresso Nacional.”

(Apresentação ao CN, Secap e CMAP, 2021, slide 16)

O encaminhamento dos relatórios contendo os resultados e recomendações das avaliações de políticas públicas, bem como a sua apresentação em audiência pública da CMO estão previstos nos arts. 16 e 17 da Lei nº 13.971, de 2019, que institui o PPA 2020-2023. Somente foi identificada uma reunião de audiência pública com esta finalidade na CMO, realizada em 7/10/2021, e ocorreu em atendimento ao

Ofício SEI 259895-2021-ME, que disponibilizou representante para apresentar os relatórios de avaliação de políticas públicas e de monitoramento do PPA 2020-2023.

A Nota Técnica Conjunta nº 3/2019 da CONORF-SF e CONOF-CD apresenta algumas considerações sobre o então projeto de lei do PPA 2020-2023. Segundo o documento, há uma confusão entre “programas” e “políticas Públicas”; pois, apesar de ser organizado na forma do primeiro, o projeto prevê a avaliação do segundo, e ambos nem sempre são coincidentes entre si. Também afirma que “não é apontado nenhum instrumento que possibilite que sejam identificadas as políticas públicas que estão contidas em cada um dos programas” e principalmente “[...] que não há nenhuma previsão de avaliação do Plano em si” (pág. 21). Apesar das limitações e das possibilidades de aperfeiçoamento, várias avaliações foram realizadas e disponibilizadas para o parlamento, o que permitiria o cumprimento de dispositivos como o Art. 165, § 16 da CF/88.

Também é importante destacar a atuação do TCU, principalmente na realização de auditorias operacionais. Dentre os expedientes recebidos pela CMO – e por outras comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – estão cópias dos acórdãos do tribunal contendo os resultados destas e de outras diligências (quadro 7). Apesar de o CMAP estar no seu 4º ciclo de avaliações e de muitas auditorias operacionais serem realizadas todos os anos pelo TCU, não foram encontrados registros de providências tomadas pela CMO no período analisado.

QUADRO 7 - EXEMPLOS DE AUDITORIAS OPERACIONAIS DO TCU ENCAMINHADAS À CMO

<p>Aviso nº 976/2022 - GP/TCU. Encaminha cópia do Acórdão nº 1635/2022-TCU-Plenário, nos autos do TC-027.263/2017-7.</p>	<p>Auditoria operacional com o objetivo de avaliar aspectos de governança da política brasileira de imigração e aferir em que medida o País dispõe de um planejamento eficaz e de ações concretas para direcionar o fluxo imigratório, de modo a potencializar possíveis benefícios ou evitar riscos advindos da chegada de imigrantes ao Brasil.</p>
<p>Aviso nº 930/2022- GP/TCU. Encaminha cópia do Acórdão nº 1585/2022-</p>	<p>Auditoria Operacional no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a sua governança e gestão, compreender o</p>

TCU-Plenário, nos autos do TC-012.887/2021-8	processo de tomada de decisão de investimentos e verificar se têm sido atingidos os seus objetivos.
--	---

Elaboração própria. (Fonte: página de expedientes recebidos da CMO)

4.3 Competências do Senado Federal nas Avaliações

4.3.1 Disposições aplicáveis às avaliações *ex ante* e *ex post*

As disposições constitucionais e as classificações abordadas no tópico 4.2.1 são aplicáveis em grande medida ao SF e à CD, bem como às suas comissões. O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apesar de apresentar mais detalhadamente o exercício da função legislativa e fiscalizadora no âmbito interno da casa, mantém o padrão da CF/88. Os arts. 90 e 97 do RISF, por exemplo, falam do estudo, apreciação, emissão de opinião sobre o mérito das proposições e assuntos que são submetidos às comissões temáticas. O acesso a informações qualificadas e o apoio de especialistas se faz necessário no desempenho dessas incumbências que, apesar da natureza política dos colegiados, possuem características analíticas e técnicas. Por este motivo, há a previsão constitucional e regimental de solicitação de informações e depoimentos de autoridades, bem como uma estrutura ampla de servidores à disposição dos parlamentares.

Ao analisar os principais atos normativos internos do SF é possível identificar uma série de atribuições diretas e indiretas associadas às avaliações de leis e políticas públicas. Este é o caso do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASF) que, dentre outros assuntos, estabelece a estrutura organizacional da casa e fixa a competência das unidades que a integram. O levantamento do RASF permite constatar que existem diversas iniciativas com fim de institucionalizar as avaliações e de fornecer o apoio técnico necessário para a sua implementação.

Inicialmente, é importante destacar o papel da Consultoria Legislativa do SF como o principal órgão técnico responsável pelo auxílio direto e especializado à Mesa, às Comissões e aos Senadores. Sua principal atuação se dá pela

“elaboração e divulgação de estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional e administrativo do Senado Federal e do Congresso Nacional; no preparo, por solicitação dos Senadores, de minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios, e na

prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais do Senado Federal”

(RASF, Art. 228, § 1º).

Dentre as unidades que integram a consultoria destacam-se o Núcleo de Acompanhamento Legislativo e o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, órgãos com competências diretamente associadas às avaliações. O primeiro deve “elaborar e divulgar relatórios, análises e estudos técnicos sobre matérias de interesse institucional e Legislativo do Senado Federal e do Congresso Nacional, tendo por objetivo, entre outros, acompanhar e avaliar as políticas públicas” (Art. 228, § 4º, V, RASF). O segundo deve participar ativamente das discussões técnico-acadêmicas entre diversos atores “de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas” (Art. 228, § 4º, VI, RASF).

O RASF também distribui competências a outros setores da casa para contribuir principalmente, mas não unicamente, com o levantamento e fornecimento de informações qualificadas para fundamentar as avaliações e análises técnico-políticas no processo legislativo das leis e políticas públicas. Alguns deles são o Instituto de Pesquisa DataSenado (Art. 193, § 3º, I), o Serviço de Pesquisa e Análise (Art. 193, § 3º, I, a), a Secretaria de Informação Legislativa (Art. 202, *caput*) e a Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania (Art. 206, § 2º, III). Especificamente sobre o último, cabe ao mesmo “Desenvolver e implantar ferramentas de interatividade para participação dos cidadãos no procedimento de avaliação de políticas públicas definido no art. 96-B do RISF”. Mais detalhes sobre as principais competências destes pode ser encontrada no quadro 8 abaixo.

**QUADRO 8 - ÓRGÃOS INTERNOS DO SENADO FEDERAL COM COMPETÊNCIAS
AVALIATIVAS DIRETAS E INDIRETAS**

Dos órgãos com competências avaliativas	
Observatório da Mulher contra a Violência Art. 193, § 3º, I, c), RASF	Reunir e sistematizar as estatísticas oficiais; analisar e produzir relatórios a partir de dados oficiais e públicos; elaborar e coordenar projetos de pesquisa sobre políticas de prevenção e de combate à violência contra a mulher e de atendimento às vítimas; propor e calcular indicadores específicos; propor

		medidas de melhoria nas políticas estatais; promover e realizar estudos, pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, sistematização e unificação nacional de dados, e para a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas; apoiar e subsidiar o trabalho da Procuradoria Especial da Mulher do SF e a Comissão Mista Permanente de Combate à Violência contra a Mulher.
Núcleo de Acompanhamento Legislativo Art. 228, § 4º, V, RASF		Prestar consultoria e assessoramento técnico especializado às reuniões das Comissões Permanentes e respectivas Subcomissões, e das Comissões Temporárias, no âmbito do SF e do CN, bem como às sessões plenárias; elaborar e divulgar relatórios, análises e estudos técnicos sobre matérias de interesse institucional e legislativo do SF e do CN, tendo por objetivo, entre outros, acompanhar e avaliar as políticas públicas.
Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa Art. 228, § 4º, VI, RASF		Elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação e divulgação do resultado dos trabalhos; executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no CN.
Do fornecimento de auxílio técnico-informacional		
Instituto de Pesquisa DataSenado Art. 193, § 3º, I, RASF		Reunir e analisar estatísticas oficiais para subsidiar a atuação parlamentar; atuar em conjunto com as Consultorias e as Comissões na produção de relatórios com análises estatísticas para avaliação de políticas públicas e programas governamentais; e, realizar pesquisas de opinião ou pesquisas em dados secundários sobre o SF, sobre a atuação parlamentar e sobre temas em discussão no CN.
Serviço de Pesquisa e Análise		Planejar, coordenar e executar pesquisas de opinião, inclusive qualitativas, enquetes, sondagens e outras pesquisas de interesse do SF; Consolidar relatórios estatísticos e analíticos

Art. 193, § 3º, I, a), RASf	sobre informações administrativas e legislativas de interesse público e sobre dados primários ou secundários; Elaborar instrumentos de coleta de dados e plano amostral; realizar análises estatísticas dos dados identificados nas pesquisas, bem como elaborar relatórios a partir delas; contratar coleta de dados quantitativos ou qualitativos realizada por institutos de pesquisa.
Secretaria de Informação Legislativa Art. 202, <i>caput</i> .	Planejar e supervisionar as atividades de provimento de dados, análises e informações, especialmente aqueles necessários à execução dos trabalhos de assessoramento e aqueles pertinentes às proposições e matérias legislativas do SF e do CN, para os órgãos da Casa e para o público externo;
Coordenação de Apoio ao Programa e- Cidadania Art. 206, § 2º, III, RASf	Desenvolver e implantar ferramentas de interatividade para participação dos cidadãos no procedimento de avaliação de políticas públicas definido no art. 96-B do RISf; apoiar a elaboração de estudos e análises sobre a atividade legislativa, por meio do fornecimento de serviços de consulta a bases de dados e informações em formato aberto.

Elaboração própria (Fonte: Regulamento Administrativo do Senado Federal)

4.3.2 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex ante*

Foram identificadas iniciativas recentes no SF que conjugam a ação de órgãos políticos (Comissão Diretora) e técnico-administrativos da casa no âmbito das avaliações *ex ante*. A “Avaliação de políticas públicas quanto ao impacto legislativo” foi estabelecida como a primeira das Diretrizes Estratégicas do Senado Federal para o biênio 2017-2019, conforme o Ato da Comissão Diretora nº 2, de 2017

“Art. 2º As diretrizes estratégicas apresentadas neste ato devem ser utilizadas como referência para o direcionamento estratégico do Senado Federal até o ano de 2023.

§1º São as diretrizes estratégicas para o biênio 2017-2019:

I - Avaliação de políticas públicas quanto ao impacto legislativo:

Entender qual será o impacto para a sociedade de uma determinada política pública ou Lei, previamente à aprovação ou promulgação, é o objetivo desta ação. Busca-se a definição e implantação de sistemática para a análise e compreensão do provável impacto destes institutos através de estudos, prévios e criteriosos, sob diversas óticas, tais como legal, jurídica, econômica, social e ambiental. Também é

objeto desta ação a coordenação com outros órgãos do Legislativo e de outros poderes no sentido de integrar as iniciativas em curso neste tema, inclusive a Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas promovida pelo Senado Federal.”

Segundo o Relatório de Gestão de 2018, o “Desenvolvimento do processo de avaliação de impacto legislativo” foi um dos resultados alcançados no ano. A AIL, que era à época a primeira diretriz estratégica do órgão, foi operacionalizada por meio do projeto estratégico: “Aprimoramento do processo de avaliação de impacto legislativo e de desempenho das políticas públicas”, cuja unidade executora designada foi a Consultoria Legislativa. A análise de desempenho deste projeto no referido relatório conclui que ocorreu o fortalecimento da diretriz pela realização da “revisão do processo de avaliação de políticas públicas” e pela definição de “um novo processo de avaliação de impacto (2018, pág. 29).

Foi realizada uma ampla pesquisa sobre a AIL em órgãos técnicos do Senado Federal que culminaram na publicação “Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação”, organizado pelos Consultores da casa, Fernando B. Meneguim e Rafael Silveira e Silva (2017). Na apresentação da obra, o Senador Eunício Oliveira – Presidente do SF no Biênio 2017-2018 – afirma que o objetivo da publicação era “lançar as bases para a consolidação da cultura da avaliação de impacto legislativo, consubstanciando o debate e a deliberação como práticas que representam a essência do parlamento” (pág. 11).

Os capítulos da publicação apresentam um levantamento de informações sobre o assunto, com apresentação de casos bem-sucedidos no Canadá, Reino Unido e Estados Unidos. Este último, particularmente, é um exemplo importante para o caso brasileiro, pois utilizou a AIL como ferramenta para amenizar os conflitos federativos que também são frequentes em seu país. Os principais desafios para a implantação da AIL no Brasil são semelhantes aos encontrados pela EPRS em alguns parlamentos europeus: alto consumo de tempo e recursos do processo legislativo, dificuldade de amplo acesso a informações, vontade política dos parlamentares. Outros, porém, são mais particulares, como a cultura de considerar como métrica de qualidade dos mandatos a quantidade de proposições apresentadas e aprovadas pelos senadores e deputados.

A despeito desses e outros entraves, a AIL é apresentada como um importante mecanismo de aprimoramento da produção legislativa do país, pois poderia “subsidiar a escolha das propostas prioritárias para a pauta dos colegiados,

por meio de critérios que fossem tão objetivos e transparentes quanto possível” (VIEIRA, 2017, pág. 52). A publicação termina com a apresentação de um modelo metodológico básico para a AIL proposto por Meneguín (ver quadro 9). O autor aplicou de forma simplificada o roteiro que propôs em dois projetos de lei¹¹ e, apesar das limitações inerentes à pesquisa, demonstrou que “mesmo o exercício simplificado agrega qualidade à discussão e permite fazer inferências interessantes sobre o conteúdo das proposições” (Meneguín, 2017, pág. 93).

QUADRO 9 - PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

Fases da AIL	Breve descrição de atividades
1. Definição do problema	Qual problema se pretende solucionar, quais são os seus contornos e suas causas, quem são os atores envolvidos.
2. Estabelecimento dos objetivos	Onde se pretende chegar com a intervenção estatal. Objetivos devem ser relacionados às causas dos problemas e vinculados a indicadores.
3. Levantamento de alternativas	Possíveis maneiras de se alcançar o objetivo. Permite diversificar as opções e evitar a cooptação da política por um grupo em detrimento de outros.
4. Verificação do Arcabouço jurídico	Qual a legislação relevante associada e os limites para a nova proposição. Evita insegurança e vícios jurídicos, posteriores controles de legalidade e constitucionalidade.
5. Análise de Impacto das alternativas	Qual o impacto das soluções propostas. Levantar informações sobre os custos econômico, social, administrativo, intergeracional, intertemporal, entre grupos diferentes, entre outros efeitos.
6. Comparação das alternativas	Efetuar comparações considerando todos os aspectos positivos e negativos das propostas de solução. Diferentes possibilidades de análise: custo-benefício, custo-efetividade, critérios múltiplos, entre outras.

Elaboração própria. (Fonte: Meneguín, 2017)

¹¹ Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016, e Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012.

A implantação da AIL como almejada nas diretrizes estratégicas do SF seriam classificadas como atividades avaliativas ativas, semelhantes às do tipo A9 de Anglmayer.

4.3.3 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex post*

O SF possui competências avaliativas *ex post* explícitas tanto na constituição quanto em seu regimento interno. A EC 42/2003 acrescentou ao Art. 52 o inciso XV, de forma que o SF passou a ser responsável pela avaliação periódica da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional e do desempenho das administrações tributárias dos entes federados. No SF, estas avaliações foram disciplinadas nos arts. 393-A ao 393-F do RISF e ficaram a cargo de um grupo de senadores da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE-SF). Estes são designados pelo presidente da comissão e devem elaborar um relatório conclusivo para apreciação terminativa no colegiado que, uma vez aprovado, deverá proceder ao envio de cópia às autoridades elencadas no Art. 393-F. Dentre outros aspectos, o regimento determina que essas avaliações devem ser realizadas anualmente, conforme os prazos fixados e cumprindo o rol mínimo de aspectos a serem examinados.

Não foram encontrados relatórios na página institucional da comissão em atendimento a esses dispositivos constitucionais e regimentais, contudo, tramitam na casa duas iniciativas que visam fortalecer os mecanismos institucionais disponíveis para seu cumprimento: Projeto de Resolução do Senado nº 10, de 2018, de autoria da CAE-SF, que “Institui o Conselho de Avaliação das Políticas Tributárias”; e o Projeto de Resolução do Senado nº 59, de 2021, de autoria do Senador José Aníbal, que versa sobre a elaboração de estudos e pareceres técnicos pelas Consultorias do SF.

O RISF também prevê uma atribuição mais passiva, à semelhança da atividade P3, situação em que são apresentadas avaliações de políticas públicas perante uma ou mais comissões. Há a previsão de presença de autoridades para prestação de contas perante todas as comissões; contudo, somente nas atribuições da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) há a expressão “apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências” quando do comparecimento anual do Ministro de Estado da Justiça (Art. 101-A, RISF). Outra

possibilidade é a realização de reunião conjunta desta mesma comissão com a CAE-SF e a comissão temática pertinente, situação em que, segundo o Art. 96-A, do RISF,

“os dirigentes máximos das agências reguladoras comparecerão ao Senado Federal, em periodicidade anual, para prestar contas sobre o exercício de suas atribuições e o desempenho da agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências”.

Não foram encontrados registros de reuniões conjuntas com essa finalidade no período analisado. Consultas à página da Agência Senado verificou apenas uma menção ao exercício dessa competência em 2013, segundo a notícia “Anvisa inaugura novo procedimento de prestação de contas ao Senado por agências reguladoras”. Contudo, a reunião foi cancelada.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Art. 102-E, Inciso VII) e a Comissão de Segurança Pública (Art. 104-F, Inciso VI) possuem incumbências explícitas para fiscalizar as avaliações. No primeiro caso, são as de políticas governamentais de direitos humanos, das mulheres, das minorias e dos estrangeiros; de proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência; e de proteção à infância, à juventude e aos idosos. No segundo, “avaliações do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social”.

Cumprir destacar a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) que, segundo os Arts. 102-A ao 102-D do RISF, possui várias atribuições avaliativas ativas e passivas. De forma direta, cita-se o determinado no inciso

- I - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo, para esse fim:
 - a) avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de governo no plano nacional, no regional e no setorial de desenvolvimento, emitindo parecer conclusivo;
 - b) apreciar a compatibilidade da execução orçamentária com os planos e programas governamentais e destes com os objetivos aprovados em lei;
 - c) solicitar informações e documentos públicos necessários à elucidação do ato objeto de fiscalização; [...]
 - i) propor ao Plenário do Senado as providências cabíveis em relação aos resultados da avaliação, inclusive quanto ao resultado das diligências realizadas pelo Tribunal de Contas da União;
- (Art. 102-A, RISF)

Dentre todas as competências avaliativas encontradas no CN e em suas casas, a que mais avançou em termos de institucionalização foi a avaliação anual de políticas públicas do Poder Executivo pelas comissões permanentes do SF, nos

termos do art. 96-B, do RISF. Foram produzidos e aprovados vários relatórios desde a sua implementação na casa em 2013; acrescentam-se ainda as diversas medidas técnico-administrativas tomadas para fortalecer e aprimorar sua execução como o fornecimento de dois cursos de pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas, em 2016 e 2018, pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Segundo Machado (2021), os cursos tinham entre os seus objetivos fornecer conhecimentos e instrumentos técnicos melhores, bem como avaliar políticas e programas. O tema já foi objeto de vários estudos, motivo pelo qual não será detalhado neste trabalho.

4.4 Competências da Câmara dos Deputados nas Avaliações

4.4.1 Disposições aplicáveis às avaliações *ex ante* e *ex post*

As disposições avaliativas aplicáveis ao CN quanto ao exercício da função legislativa e fiscalizadora também o são às suas casas, nos limites impostos pela constituição. Ademais, não foram encontradas outras atribuições legais, regimentais e internas específicas da CD que sejam aplicáveis a ambas as avaliações.

Importante registrar a dificuldade de acesso a atos e normas internos da câmara na sua página institucional. A título de exemplo, ao observar os objetivos estratégicos da casa, é possível encontrar as principais entregas nos biênios anteriores ao de 2021-2022; porém, não está disponível quais eram os focos e objetivos que haviam sido selecionados para analisar se foram alcançados conforme o planejado.

4.4.2 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex ante*

Algumas iniciativas avaliativas *ex ante* foram identificadas entre as Diretrizes Estratégicas 2012-2023, principalmente no Ciclo de curto prazo de 2021-2022 que selecionou como uma das prioridades a quarta diretriz “Qualidade das Leis: Melhorar a qualidade das leis e do ordenamento jurídico brasileiro”. Dos seis objetivos estratégicos que estabelece, três estão vinculados a essa diretriz e suas linhas de atuação, mas dizem respeito principalmente à digitalização e integração dos serviços

e processos legislativos e não à AIL propriamente dita. Para mais detalhes ver o quadro 10.

QUADRO 10 - INICIATIVAS ADMINISTRATIVAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS VOLTADAS À MELHORIA DA QUALIDADE DAS LEIS

FOCO ESTRATÉGICO – Ciclo 2021-2022: Otimizar a utilização dos recursos, com foco no processo legislativo e na atividade parlamentar.
Diretriz 4. Qualidade das Leis
<p>Linha de atuação 4.2 Desenvolver meios que possibilitem a avaliação da necessidade, viabilidade e potenciais impactos associados à implementação das leis;</p> <p>Linha de atuação 4.3 Desenvolver instrumentos que aprimorem o processo legislativo e que permitam aferir o resultado e avaliar a aplicação das leis.</p>
<p>Objetivo Estratégico 1: Promover a transformação digital integral do processo legislativo;</p> <p>Avançar na transformação digital do processo legislativo, com a integração de todas as suas etapas e serviços informacionais e de assessoramento.</p> <p>Objetivo Estratégico 2: Fomentar o uso de soluções digitais pelos gabinetes parlamentares e pelas lideranças partidárias;</p> <p>Disponibilizar plataformas digitais ágeis e funcionais que facilitem a prestação do serviço de apoio à atividade parlamentar pelos gabinetes parlamentares e pelas lideranças partidárias.</p> <p>Objetivo Estratégico 3: Adotar modelo integrado de suporte e assessoramento legislativo institucional;</p> <p>Integrar serviços informacionais, analíticos e de assessoramento institucional para o aperfeiçoamento do modelo de apoio ao processo legislativo e à atuação parlamentar.</p>

Fonte: Página da Gestão Estratégica da Câmara dos Deputados

A linha de atuação 4.2 dessa diretriz possui afinidade com as atividades avaliativa *ex antes* mais ativas (como as A8 à A12) e tem o potencial de fornecer mecanismos para implementá-las.

4.4.3 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex post*

As disposições aplicáveis à CD mais relevantes são relacionadas às avaliações *ex post*, principalmente associadas ao exercício da função fiscalizadora do Poder Legislativo. No âmbito constitucional, é semelhante ao abordado nas seções 4.2.3 do CN. Regimentalmente e em atos administrativos também foram encontradas referências específicas às avaliações.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete às comissões permanentes “exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação” (Art. 22, inciso I do RICD). Os arts. 20-D, inciso III, e 20-H, inciso I, que versam sobre a Procuradoria da Mulher e a Secretaria da Juventude, respectivamente, incluem ainda a fiscalização desses programas federais. Acrescenta-se ainda que a CD, de modo análogo ao SF, também possui um colegiado com esse foco, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC).

O art. 61 do RICD lista as regras que devem ser obedecidas pelas comissões quando exercerem a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo e da administração indireta. Dentre o regramento destacam-se os incisos II e IV, estes determinam que

- II - a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação; [...]
- IV - o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.

Essa análise é feita no âmbito das comissões, órgãos políticos, por proposta de deputado ou de seus membros, que devem indicar e fundamentar o ato a ser fiscalizado. O relator é responsável pela aplicação do relatório prévio aprovado pela comissão, que nos termos do citado inciso II deve conter o plano de execução e a metodologia da avaliação. Nos termos do art. 37, do RICD, os trabalhos da comissão devem terminar com a apresentação do relatório circunstanciado conclusivo. De acordo com o § 1º do art. 61, RICD, para desempenhar essa função, os colegiados

contam com o apoio técnico do TCU, a quem podem solicitar “as providências ou informações previstas no art. 71, IV¹² e VII,¹³ da Constituição Federal”.

Outro órgão interno da CD com atribuições avaliativas – nesse caso de forma explícita e semelhante às do tipo P6 e P9 - é Secretaria da Transparência, que, nos termos do Art. 21-N, inciso III, do RICD deve “avaliar a aplicação e propor medidas de aprimoramento da legislação alusiva à transparência, ao acesso à informação e ao controle social da administração pública”.

Administrativamente foram encontradas iniciativas entre as Diretrizes Estratégicas para 2012-2023 e os Ciclos de curto prazo. Em relação à quarta diretriz estratégica “Qualidade das Leis”, abordada com mais detalhes no tópico anterior, a sua linha de atuação 4.3 (quadro 10) também diz respeito às atividades avaliativas do tipo *ex post*, como a P9, na medida que pretendem aferir resultado e aplicação das leis. A quinta diretriz “Fiscalização: Aprimorar a avaliação e a fiscalização das políticas públicas e das ações do Estado” possui quatro linhas de atuação com características de atividades mais ativas (P9 e P11)

- 5.1 Desenvolver mecanismos de avaliação e fiscalização de forma a contribuir para a eficiência e a efetividade das ações do Estado;
 - 5.2 Melhorar a integração da Câmara dos Deputados com cidadãos, órgãos governamentais e com a sociedade organizada;
 - 5.3 Promover ações que estimulem o uso adequado de recursos públicos; e,
 - 5.4 Desenvolver instrumentos de Inteligência Legislativa para aperfeiçoar a atribuição constitucional de fiscalização e controle.
- (Planejamento estratégico da Câmara dos Deputados, 2012-2023)

Apesar de originalmente a gestão estratégica de um órgão estar inserida no âmbito técnico-administrativo, seus resultados não estão a ele restritos. Segundo o Portfólio Corporativo de 2017-2018, entre as principais entregas do biênio associadas à quinta diretriz está a criação do Plano Anual de Fiscalização e Controle e do Relatório Anual de Fiscalização e Controle (RES 25/2017-CD). O primeiro é uma seleção de políticas e temas para serem fiscalizados pela CFFC, com possibilidade de participação de outras comissões, contando com o auxílio de órgãos técnicos

¹² IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

¹³ VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

internos e externos – como a CONOF-CD e o TCU, respectivamente. O segundo apresenta o resultado da execução do primeiro na CFFC. O portfólio apresenta os benefícios dessa resolução, como exemplo a “Melhoria da integração da Câmara dos Deputados com as redes de avaliação e controle” e o “Incremento de relacionamento e troca de informações com o Tribunal de Contas da União, aperfeiçoando a atribuição constitucional de fiscalização e controle”.

5 Conclusão

Este trabalho é um mapeamento das competências avaliativas do parlamento brasileiro, acompanhado de breve análise de seu desempenho na 56ª legislatura. A partir do modelo metodológico adaptado de Anglmayer foi possível concluir que o tipo e nível de engajamento do Congresso Nacional e de suas casas nas avaliações são *Ex ante* e *Ex post*, com previsão de diversas atividades tanto no espectro passivo, quanto no ativo; há uma combinação de órgãos técnicos e políticos responsáveis; e há fundamentação constitucional, legal, regimental e até mesmo infra legal (normas internas).

Os regimentos, resoluções e normas das casas legislativas federais, não só detalharam o que estava previsto na constituição, como também assumiram responsabilidades explícitas e diretas de realizar avaliações. Administrativamente também foram constatadas iniciativas de implementar e de aprimorar os órgãos e técnicos da casa, bem como os procedimentos legislativos, em consonância com as Avaliações de Impacto Legislativo (*ex ante*) e as *ex post*.

O âmbito de aplicação e possibilidades de uso dessas avaliações também é bastante amplo. Dentre os achados do trabalho, destacam-se as alterações constitucionais recentes que reforçaram a importância de realizar e utilizar as avaliações de políticas públicas nas leis orçamentárias, o que permitiria uma melhor tomada de decisões nessas duas áreas e maior integração entre o Poder Executivo e o parlamento. Nas Avaliações de Impacto Legislativo, de forma mais direta, há a preocupação da carta magna com a apresentação de estimativa dos impactos financeiros e orçamentários de proposições legislativas (Art. 113, ADCT, CF/88).

Da análise do desempenho dessas atribuições, constatou-se diferentes níveis de institucionalização das avaliações, com diferenças e semelhanças entre as duas casas. No período mais grave da pandemia da covid-19 (2020 e 2021) houve a

suspensão de grande parte das atividades legislativas, principalmente nas comissões, e isso afetou também o desenvolvimento das avaliações nas casas. Ainda assim, foi verificado que ambas possuem iniciativas nas avaliações *ex ante* e *ex post*, em órgãos técnicos e políticos; porém, o Senado Federal apresentou mecanismos mais consolidados que a Câmara dos Deputados – a exemplo das avaliações de políticas públicas já realizadas pelas comissões permanentes e dos estudos e atos administrativos com fins de implantar a avaliação de impacto legislativo no Senado.

São várias as sugestões de pesquisas decorrentes deste trabalho. Além da realização de análises mais profundas sobre como cada uma dessas competências estão sendo exercidas e quais os resultados obtidos no Congresso e em suas casas, há a possibilidade de focar na perspectiva de atores diversos, como o Tribunal de Contas da União.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de; e, BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação**. Em: Salto, Felipe; Pellegrini, Josué. (Org.). Contas Públicas no Brasil. 1ed.São Paulo: Saraiva Educação, 2020, v. 1

ANGLMAYER, Irmgard. **Better Regulation practices in national parliaments**. European Parliament, European Parliamentary Research Service. Brussels, 2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf). Acesso em: 14 ago. 2022

ANGLMAYER, Irmgard. **The parliamentary dimension of impact assessment and policy evaluation: experiences from Europe**. Em: Cadernos ASLEGIS, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – nº 61 (2o semestre 2021) – Brasília: ASLEGIS, 2021, págs. 103-128. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno61/caderno-completo-aslegis-61.pdf>. Acesso em: 28, jul. 2022.

ASLEGIS, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – **Cadernos ASLEGIS no 61** (2o semestre 2021) – Brasília: ASLEGIS, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional**. Em: Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN e normas conexas. Brasília: Congresso Nacional, 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sítio da Internet da Câmara dos Deputados. Brasília, 2022. Disponível em: **Ciclos de curto Prazo - Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados, Diretrizes Estratégicas 2012-2023** <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/ciclos-de-curto-prazo>. Acesso em: 15 set. 2022

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sítio da Internet da Câmara dos Deputados. Brasília, 2022. Disponível em: **Expedientes recebidos da Comissão Mista de Planos, Orçamento, Fiscalização e Controle** <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/expedientes-recebidos>. Acesso em: 21 set. 2022

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sítio da Internet da Câmara dos Deputados. Brasília, 2022. Disponível em: **Portal da Constituição Cidadã** https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivos. Acesso em: 15 set. 2022

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sítio da Internet da Câmara dos Deputados. Brasília, 2022. Disponível em: **Portfólio Corporativo de 2017-2018 - Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados**. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/portfolio-corporativo>. Acesso em: 15 set. 2022

BRASIL. Congresso Nacional. CONORF (SF) e CONOF (CD). **Nota Técnica Conjunta nº 3/2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=notas-tecnicas-e-informativos. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970**. Brasília: Senado Federal, 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório de gestão 2018 / Senado Federal**. – Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-tomada-de-contas/RelatriodeGesto2018.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora Nº 2, DE 2017**. Estabelece as diretrizes estratégicas para o biênio 2017-2019, que deverão ser acompanhadas e perseguidas por toda a administração do Senado Federal. Brasília, 2017. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=13867200>. Acesso em: 11 set. 2022

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regulamento Administrativo do Senado Federal**. Anexo ao Ato Da Comissão Diretora Nº 2, DE 2018. Brasília, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/rasf/at_download/file. Acesso em: 12, jul. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Sítio da Internet do Senado Federal. Brasília, 2013. Disponível em: **Agência Senado** <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/05/03/anvisa-inaugura-novo-procedimento-de-prestacao-de-contas-ao-senado-por-agencias-reguladoras>. Acesso em: 18 set. 2022

BRASIL. Congresso Nacional. **PARECER (CN) Nº 34, DE 2021**. Parecer do Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE-CMO. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/cae/loa/Parecer_Rel_Admiss.pdf. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer (CN) Nº 76, DE 2021**. Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária – PLN nº 19/2021-CN. <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/CFIS/LOA/Parecer.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas**. Exame de admissibilidade das emendas

apresentadas ao PLN nº 21/2019-CN - Plano Plurianual 2020-2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/CAE/PPA/Rel_Admiss_Emendas.pdf. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2022

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.971, de 2019. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise Ex ante**. Brasília, v.1, 2018a. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em: 30 set. 2022

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853> Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: [BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1907/2019**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 14/08/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520N%25C2%25BA%25201907%252F2019%2520%25E2%2580%2593%2520TCU%2520%25E2%2580%2593%2520Plen%25C3%25A1rio/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520>. Acesso em: 19 set. 2022.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.191%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202017&text=Estabelece%20as%20normas%20e%20as,Rep%C3%ABlica%20pelos%20Ministros%20de%20Estado. Acesso em: 30 set. 2022</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Glossário de termos do controle externo**. Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial - Ano. 36, n. 11 (2017) -. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F73726BE9017412FD42926FB6>. Acesso em: 19 ago. 2022.

LACERDA, Gabriela. **Tomada de decisão com base em evidência: contributos do Legislativo.** Em: Cadernos ASLEGIS, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – nº 61 (2o semestre 2021) – Brasília: ASLEGIS, 2021, págs. 57-80. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno61/caderno-completo-aslegis-61.pdf>. Acesso em: 28, jul. 2022.

MACHADO, Luís Fernando Pires. **Formação de Especialistas em Avaliação das Políticas Públicas e aprimoramento dos conteúdos.** Em: Cadernos ASLEGIS, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – nº 61 (2o semestre 2021) – Brasília: ASLEGIS, 2021, págs. 81-102. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno61/caderno-completo-aslegis-61.pdf>. Acesso em: 28, jul. 2022.

MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>. Acesso em: 9 set. 2022.

OCDE, **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança.** OECD Publishing, Paris, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264209084-pt>. Acesso em: 28, jul. 2022.

PIRES, Valdemir; e, SATHLER, André Rehbein (org.). **Gestão orçamentária Inovadora: desafios e perspectivas para o Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/553045>. Acesso em: 22 jun. 2022.

REGATIERI, R. R.. **O monitoramento e a avaliação de políticas públicas.** Em: Salto, Felipe; Pellegrini, Josué. (Org.). Contas Públicas no Brasil. 1ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, v. 1, p. 363-389.

ROBINSON, Marc. 2014. **Connecting Evaluation and Budgeting.** ECD Working Paper Series; No. 30. Independent Evaluation Group, World Bank Group, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18997> License: CC BY 3.0 IGO.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Sala de visitas - Integração e transformação: o papel do Poder Legislativo na avaliação das políticas públicas.** Em: Cadernos ASLEGIS nº 61 (2o semestre 2021). Brasília: ASLEGIS, 2021, págs. 11-34. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno61/caderno-completo-aslegis-61.pdf>. Acesso em: 28, jul. 2022.

Secap e CMAP. **Apresentação ao Congresso Nacional.** Disponível em: Sítio da Internet da Câmara dos Deputados, 2021 https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023_pol%C3%ADticasp%C3%BAblicas2020/Relatorio_Avaliacao_CN.pdf. Acesso em: 21 set. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

VIEIRA, Eduardo S. S. **Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo**. Em: MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). Avaliação de impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p. 46-69, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>. Acesso em: 9 set. 2022.