



COMPETÊNCIAS AVALIATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL: MAPEAMENTO E PARAMETRIZAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA EUROPEIA

Evaluation functions of the Brazilian Congress: Mapping and parameterization based on the European experience

Rafael Silveira e Silva

Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública e professor do doutorado, do mestrado e da graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Professor dos programas de pós-graduação do Instituto Legislativo Brasileiro e do Instituto Serzedello Corrêa, pesquisador colaborador do Instituto de Ciência Política da UnB e consultor legislativo do Senado Federal.

E-mail: rafael.silva@idp.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7014-6935>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1101296312661229>

Kariza Vitório de Macêdo

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela UnB, especialista em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro e assessora legislativa no Senado Federal.

E-mail: kariza.vitorio@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-1752-5828>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8154877637736994>

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. Entre 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 melhor desempenho de duas funções típicas dos parlamentos: produção de leis e fiscalização do Poder Executivo. Neste trabalho, procurou-se mapear as principais atribuições constitucionais, legais e infralegais do Congresso



Nacional e de suas Casas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, nas avaliações de impacto *ex ante* e *ex post*. Como resultado, a pesquisa evidenciou que não faltam dispositivos constitucionais, legais e regulamentares que definam competências avaliativas do Poder Legislativo, mas que há ainda um grande percurso a ser percorrido para um nível mais robusto de institucionalização dessas práticas.

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

ABSTRACT

The search for better solutions to public problems encourages discussions about the role that the Legislative Power has played as one of the central actors in the decision-making process. There is also a search for better instruments available to improve their 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: the production of laws and oversight by the executive branch. This work seeks to map the main constitutional, legal and infra-legal attributions of the National Congress and its houses, the Federal Senate and the Chamber of Deputies, in the ex ante and ex post impact assessments. As a result, the research showed that there is no lack of constitutional, legal and regulatory provisions that define evaluative competences of the Legislative Power, but there is a large space to be covered for a more robust level of institutionalization of these practices.

Keywords: Legislative Power; Legislative Impact Assessment; ex-post evaluation.

1. INTRODUÇÃO

Cresce na sociedade a demanda por respostas efetivas aos problemas públicos. A multiplicidade e a complexidade desses problemas diante da 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 e políticas e pela alocação de recursos orçamentários.

É vasta a literatura nacional disponível sobre o uso de avaliações em políticas, normas, decisões orçamentárias, pela perspectiva do Executivo; contudo, a despeito dos muitos



esforços empreendidos, a enorme ênfase aplicada a esse Poder ainda deixa margem para que sejam devidamente observadas as funções normativas e funcionais atribuídas ao Poder Legislativo no Brasil, bem como a integração entre esses poderes¹. Pretende-se, com este artigo, identificar o arcabouço normativo que evidencie as prerrogativas avaliativas do Congresso Nacional (CN) e, de forma preliminar, verificar os incentivos de engajamento que determinam seu grau de institucionalização.

Cumpra ainda destacar a relevância das atuações dos órgãos de controle externo na difusão e no estímulo à cultura avaliativa, com destaque ao Tribunal de Contas da União (TCU), cujas atribuições avaliativas, geralmente realizadas por meio de auditorias operacionais, passaram por um amplo processo de aprimoramento, abordando o desempenho de empreendimentos, atividades, projetos governamentais quanto a eficiência, efetividade, economicidade e eficácia, bem como destacando-se na área da governança pública.

Nesse sentido, a ênfase dada neste artigo recai sobre as Casas legislativas do CN, buscando-se mapear suas principais competências constitucionais, legais e regimentais relacionadas a avaliações de maneira direta e indireta, indicando-se, obviamente, todas as interfaces que demandam a participação do TCU. Para tanto, são levados em consideração parâmetros classificatórios a partir da experiência do Parlamento Europeu, tendo em vista a vasta experiência daquela instituição acerca de avaliação de políticas. De forma complementar, pretende-se levantar evidências sobre a efetividade de tais competências.

2. PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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 políticas públicas podem ser entendidas como a ação do governo, tendo o Estado como ator central, estruturada de forma institucionalizada, para enfrentar determinado problema público, atendendo às necessidades da população ou aproveitando oportunidades de promoção

1 Não é o caso da literatura internacional, que já acumula uma importante produção acadêmica sobre o papel e a participação do Poder Legislativo na atividade de avaliação de políticas. Destacam-se os trabalhos de Speer, Pattyn e De Peuter (2015), que enfatizam o aprimoramento das avaliações no processo democrático, tanto no melhor uso de métodos de avaliação para colher resultados relevantes para prestação de contas e correção de rotas, como no fortalecimento da demanda por avaliação no processo de discussão de políticas durante o processo legislativo. Também se indica a pesquisa de Varone, Bundi e Gava (2020), que demonstra a relevância das avaliações e dos processos de participação nas discussões sobre políticas públicas no fortalecimento dos laços entre os parlamentares e seus eleitores e grupos apoiadores.



do desenvolvimento, em diferentes esferas (Secchi, 2013; Lassance, 2020). 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. Essa análise realizada no fim do ciclo das políticas públicas 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 (Brasil, 2018b).

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 orçamentário têm pautado a discussão sobre como aperfeiçoá-los e integrá-los a fim de entregar melhores resultados para a sociedade².

Entre as soluções propostas 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. Existem vários estudos que abordam os desafios de avaliar uma política e conectar essa avaliação a uma cultura de monitoramento e de apropriação orçamentária³.

Porém, o Poder Executivo 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, a alocação de recursos para implementação, controle e fiscalização das políticas. Santos (2021) destaca o potencial das avaliações de políticas públicas no fornecimento de evidências para tomada de decisão e interação entre o Estado e a sociedade.

2 Robinson (2014) aponta dois problemas no uso do orçamento para aprimorar políticas públicas: 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.

3 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 (Pires; Sathler, 2018; Almeida e Bijos, 2020). Entre 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 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 do Planejamento e as legislações orçamentárias; e a integração das abordagens de gestão orçamentária às de políticas públicas. Outro ponto em comum na bibliografia nacional e internacional é adoção da “orçamentação por desempenho”, como consta nas propostas de inovação de Almeida e Bijos (2020), o que demanda o uso de evidências para a tomada de decisão.



Esses 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 (Santos, 2021, p. 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.

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*. Na última década, essa política foi muito difundida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo a qual 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” (OCDE, 2012, p. 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 política⁴.

Apesar de a 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 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 permeia o documento. Um exemplo é a descrição de tarefas a serem desempenhadas pelo Órgão de Supervisão Regulatória que, entre outras atribuições, deve coordenar a avaliação *ex ante* para revisão de políticas e para o refinamento dos métodos *ex ante*.

Os esforços de institucionalização da *Regulatory Policy* foram também difundidos pelo Parlamento Europeu, que institucionaliza os mecanismos avaliativos em sua rotina legislativa

4 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.



desde 2012. O *European Parliamentary Research Service* (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 avançara muito desde sua implantação, e foi respondida voluntariamente por 38 países da Europa.

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 entre 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 abrangente para sua tomada de decisão – lei em sentido amplo, que inclui, por exemplo, os regulamentos infralegais.

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	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 direcionadas para uma ou mais áreas do governo, entre outras formas.	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

Fonte: Anglmayer (2021).

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 infralegal, e o segundo, pela legal em sentido estrito. Por esse motivo, há uma distinção conceitual dessa avaliação no caso brasileiro, que, conforme Meneguim e Silva (2017, p. 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.

Não obstante essa distinção ser interessante do ponto de vista de melhor qualificação dos tipos de avaliação, o cenário atual ainda enfrenta barreiras, especialmente quanto ao grau de institucionalização dessas práticas. Mesmo se levando em consideração que recentemente a avaliação de políticas públicas pelos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira tornou-se uma obrigação constitucional, incluída pela Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 2021, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para sua devida efetividade.



Nesse sentido, chama a atenção o caso brasileiro, tendo em vista já existirem muitos regulamentos antes de 2021, atribuindo e ensejando competências avaliativas não apenas ao Poder Executivo, mas também ao Legislativo.

É a partir dessa realidade que se recorre à experiência europeia e ao modelo que foi desenvolvido pelo Parlamento Europeu para mapear e analisar as competências avaliativas do CN.

3. MODELO DO PARLAMENTO EUROPEU

Nesta pesquisa, toma-se como ponto de partida o modelo do Parlamento Europeu, apresentado em 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 (CN), mais especificamente das suas duas casas, o Senado Federal (SF) e a Câmara dos Deputados (CD).

No referido modelo, foram levantadas informações sobre os tipos, os níveis 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. As informações levantadas por essa metodologia foram organizadas em quatro grandes categorias, conforme o Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Categorias e Subcategorias Analíticas

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

Fonte: Anglmayer (2020).

Considerando-se os espectros de atividades passivas a proativas de Anglmayer, sejam nas avaliações *ex ante* ou na *ex post*, são muitas as possibilidades de atuação do parlamento brasileiro em âmbito constitucional, legal e infralegal. Constituíram fontes de pesquisa documentos oficiais e páginas institucionais, bem como relatórios de atividades das comissões e dos plenários das duas casas, além de estudos encontrados a respeito do tema.

Importante destacar que o modelo de Anglmayer enquadra o nível de engajamento em um espectro que parte da maior passividade ao nível máximo de proatividade por tipo de atividade normatizada nos regulamentos. Implica dizer que o modelo já prevê, a partir da maneira de formalizar o dispositivo, um incentivo preestabelecido de engajamento.



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, o estabelecimento de objetivos e a 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.

Quadro 3 – Nível de Engajamento Parlamentar em Atividades de Avaliação de Impacto

Código	Tipos de atividades de Avaliação Ex ante
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”).
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 microssimulação).
A12	Preparar avaliações de impactos específicos que não sejam orçamentários/econômicos.
A13	Participar de consultas com as partes interessadas.

Fonte: o autor, com base em Anglmayer (2020).

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. A escala, segundo o autor, é crescente sob o ponto de vista da proatividade: A1 seria o tipo de engajamento mais passivo, designação condizente com uma determinação, uma obrigação, enquanto A13 seria o nível mais proativo, caracterizado por ações determinadas pela busca ativa do uso dos instrumentos.

Também são muitas as possibilidades de atores responsáveis pelas atividades avaliativas internamente ao parlamento. Podem 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. Podem ser atribuições 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 o 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 de a execução de uma política e de os 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 ou proativas.

Quadro 4 – Nível de Engajamento Parlamentar em Atividades de Avaliação *Ex Post*

Código	Tipos de atividades de Av. <i>Ex post</i>
P1	Solicitar avaliações <i>ex post</i> do Executivo numa base ad hoc (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.



Código	Tipos de atividades de Av. Ex post
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	Sintetizar 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.

Fonte: o autor, com base em Anglmayer (2020).

Quanto aos possíveis responsáveis pelas avaliações *ex post*, o rol de órgãos técnico-administrativos é semelhante ao das *ex ante*. A pesquisa do EPRS, conforme Anglmayer (2020, p. 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. COMPETÊNCIAS AVALIATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL E DE CADA UMA DE SUAS CASAS LEGISLATIVAS

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 vinculada ao nível de adaptação das práticas avaliativas 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 no orçamentário.



Quadro 5 – Possibilidades de Atuação do Poder Legislativo

Âmbito de atuação	Descrição
Ciclo das Políticas Públicas	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	Deliberação do orçamento Emendas ao orçamentário Fiscalização da execução orçamentária
Função Legislativa	Legisla sobre orçamento e finanças públicas Legisla sobre a administração pública e suas políticas públicas
Outras atuações relevantes	Capacidade representativa Poder de requerer informações e depoimentos Interlocução entre a sociedade, diversos setores e entidades públicos e privados

Fonte: o autor.

4.1 COMPETÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL NAS AVALIAÇÕES

Semelhante a outros países, o Poder Legislativo brasileiro, representado nacionalmente pelo Congresso Nacional, possui, para a realização de suas principais funções (legislativa e fiscalizadora), 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.

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

Foram identificadas na Constituição brasileira (CF/88) várias menções às avaliações de políticas públicas, de serviços, de desempenho de funções, até mesmo 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 CN exerceu a sua competência regulamentar, foi consultado o Portal da Constituição Cidadã no sítio da CD, que apresenta informações sobre projetos apresentados e leis aprovadas.

Segundo a CF/88, deverá ser editada lei para regulamentar as “formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. Entre 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” (Brasil, 1988, 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 de esse artigo aparecer no sítio 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 CN.

Dispositivo semelhante é o parágrafo único do art. 193, da CF/88, 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 a 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 2020⁵.

A EC nº 109/2021, que acrescentou o § 16 ao art. 37, é um exemplo de três atividades avaliativas passivas do CN. Inicialmente, foi estabelecida, para os órgãos e entidades da Administração Pública, a 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 na classificação P2, a emenda constitucional e a previsão de regulamentação legal; e na P3, a sua fiscalização. Conforme o portal, tramitam na Casa duas propostas de regulamentação legal desse dispositivo: Projeto de Lei nº 1025, de 2022, e Projeto de Lei Complementar nº 64, de 2022.

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”. Esse artigo, por sua amplitude e importância, é passível de muitos estudos. À primeira vista, uma conclusão possível seria a de que se buscou 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

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



classificação pode variar, por exemplo, de A2 a A5 ou de P3 a P8, ou seja, de mera análise formal a atividades mais ativas, inclusas as avaliações *ex ante* na apreciação das leis orçamentárias, além da fiscalização e do exame das avaliações *ex post*.

Para averiguar o cumprimento dessa 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 (COI).

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 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 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.

4.1.2 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), essa estimativa nem sempre foi apresentada e, mesmo assim, diversas leis foram aprovadas.

Quando consultado sobre o assunto, o TCU se manifestou dizendo que essas 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” (Brasil, 2019c). Em sua conclusão, acrescenta que essas 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 grande responsabilidade sobre os parlamentares. Esses 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 proativo (A8, A9, A10 e A11).

Quanto às leis orçamentárias, foram encontradas algumas possibilidades de análise *ex ante* dos níveis 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 classificada como A10 na escala Anglmayer. O 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 (Brasil, 2006, art. 146). 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 do 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.

**Quadro 6 – Admissibilidade de Emendas - Legislação Básica**

Constituição Federal	art. 166, § 3º. Necessidade de indicar os recursos compensatórios. Despesas obrigatórias somente podem ser acrescidas 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.

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, esses comitês devem analisar de forma conjunta a consistência fiscal dos projetos de PPA (Plano Plurianual) e de LOA (Lei Orçamentária Anual). Segundo o Parecer CN Nº 76, de 2021, sobre o Relatório da consistência fiscal do Projeto da LOA para 2022, pela primeira vez essa análise foi apresentada para apreciação do CN.

4.1.3 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex post*

Grande parte das atribuições do CN nas avaliações *ex post* estão vinculadas à sua função fiscalizadora. Com exceção das várias atribuições do TCU no exercício da atividade de controle (que se enquadra no nível das avaliações *ex post*), 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, entre 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 2021⁶.

O encaminhamento dos relatórios contendo os resultados e as 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 essa finalidade na CMO, realizada em 7 de outubro de 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. Apesar das limitações e das possibilidades de aperfeiçoamento, várias avaliações foram realizadas e disponibilizadas para o parlamento, o que permitiria o cumprimento formal de dispositivos como o art. 165, § 16, da CF/88⁷.

Também é importante destacar a atuação do TCU, principalmente na realização de auditorias operacionais. Entre os expedientes recebidos pela CMO – e por outras comissões permanentes da CD e do SF – estão cópias dos acórdãos do TCU contendo os resultados dessas e de outras diligências.

Quadro 7 – Exemplos de Auditorias Operacionais do TCU encaminhadas à CMO

Auditoria	Tema
<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 migratório, 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-TCU-Plenário, nos autos do TC-012.887/2021-8.</p>	<p>Auditoria Operacional no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a sua governança e gestão, compreender o processo de tomada de decisão de investimentos e verificar se têm sido atingidos os seus objetivos.</p>

Fonte: o autor, com base em expedientes recebidos da CMO.

6 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, [...] 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”.

7 A Nota Técnica Conjunta nº 3/2019 das consultorias de orçamento do CN 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” (p. 21).



A despeito 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.

4.2 COMPETÊNCIAS DO SENADO FEDERAL NAS AVALIAÇÕES

Nesta seção, o Senado Federal será o foco da análise, respeitando as particularidades que identificam o perfil daquela Casa Legislativa.

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

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 de 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 esse 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. Esse é o caso do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf) que, entre outros assuntos, estabelece a estrutura organizacional da Casa e fixa a competência das unidades que a integram.

Um levantamento no RASf permitiu constatar que existem diversas iniciativas com fim de institucionalizar as avaliações e de fornecer o apoio técnico necessário para a sua implementação. Diferentes competências a mais de um setor da Casa contribuem com o levantamento e fornecimento de informações para fundamentar as avaliações e análises técnico-políticas no processo legislativo das leis e políticas públicas. No Quadro 8, destacam-se as principais competências desses órgãos.

Quadro 8 – Órgãos Internos do Senado Federal com Competências Avaliativas

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.



Órgãos com competências avaliativas

<p>Núcleo de Acompanhamento Legislativo (art. 228, § 4º, V, RASF)</p>	<p>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.</p>
<p>Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa (art. 228, § 4º, VI, RASF)</p>	<p>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.</p>
<h3>Órgãos de assessoramento técnico-informacional</h3>	
<p>Instituto de Pesquisa DataSenado (art. 193, § 3º, I, RASF)</p>	<p>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.</p>
<p>Serviço de Pesquisa e Análise (art. 193, § 3º, I, a, RASF)</p>	<p>Planejar, coordenar e executar pesquisas de opinião, inclusive qualitativas, enquetes, sondagens e outras pesquisas de interesse do SF; Consolidar relatórios estatísticos e analíticos 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.</p>
<p>Secretaria de Informação Legislativa (art. 202, caput. do RASF)</p>	<p>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.</p>
<p>Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania (art. 206, § 2º, III, RASF)</p>	<p>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.</p>

Fonte: Regulamento Administrativo do Senado Federal.

4.2.2 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, indicando a necessidade de compreender essa atividade e de incentivar sua implementação, em complementação às atividades já realizadas.

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 da Consultoria Legislativa. A análise de desempenho desse 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, p. 29)⁸.

Os principais desafios para a implantação da AIL no Brasil são semelhantes aos encontrados pelo 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 de 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, p. 52). A implantação da AIL como almejada nas diretrizes estratégicas do SF seria classificada como atividade avaliativa ativa, semelhante às do nível de engajamento A9 de Anglmayer. No entanto, não foram formalizados normativos nesse sentido e não se observam, ainda, ao longo do processo legislativo, iniciativas dessa natureza.

4.2.3 Disposições aplicáveis somente às avaliações *ex post*

O SF possui competências avaliativas *ex post* explícitas tanto na CF/88 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, essas avaliações foram disciplinadas nos arts. 393-A a 393-F do RISF e ficaram a cargo de um grupo de senadores da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Entre 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

8 Foi realizada uma ampla pesquisa sobre a AIL em órgãos técnicos do Senado Federal que culminou na publicação “Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação”. 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”.



dispositivos constitucionais e regimentais, contudo, tramitam na Casa iniciativas que visam fortalecer os mecanismos institucionais disponíveis para seu cumprimento⁹.

O RISF também prevê uma atribuição mais passiva, à semelhança da atividade P3 de Anglmayer, 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) consta previsão para “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 entre comissões quando especialmente voltadas às atividades de agências reguladoras e políticas públicas regulatórias no âmbito de suas competências, conforme previsto no art. 96-A do RISF¹⁰. 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 com 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 a 102-D do RISF, possui várias atribuições avaliativas ativas e passivas. No entanto, interessante registrar que a agenda de atividades da CTFC não consegue um devido protagonismo na função de avaliação, o que nos remete, possivelmente, a uma inovação introduzida pelo SF a partir de 2013.

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, publicado em 2013. A partir daquele ano, foram produzidos e aprovados vários relatórios desde a sua implementação, ampliando a participação potencial de todas as comissões permanentes na avaliação de políticas. Nessa atividade, destacam-se a utilização de audiências públicas com autoridades e representantes da Administração Pública, especialistas e representantes da sociedade organizada. São espaços importantes para incentivar a participação e colher a impressão dos cidadãos, seja como engajados no campo de interesses, seja como público-alvo das políticas. Também se ressalta o uso promissor das técnicas de meta-avaliação, em que se privilegia o conjunto de estudos sobre determinada política pública como fontes de dados e de observações críticas.

9 Projeto de Resolução do Senado nº 10, de 2018, de autoria da CAE, 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 Senado.

10 Não foram encontrados registros de reuniões conjuntas com essa finalidade no período analisado. Consulta 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.



Embora tais avaliações estejam acontecendo anos após ano, muito precisa ser aprimorado, especialmente no que tange a um distanciamento entre agendas de interesse político e agendas efetivamente necessárias no âmbito da avaliação. O processo de seleção das políticas ainda é fortemente conduzido por uma lógica paroquial, nem sempre o que se avalia são efetivamente políticas públicas, mas temas gerais, e ainda há uma forte pressão sobre o tempo oferecido para serem desenvolvidas as avaliações em vista do espaço a ser dividido com as pautas ocupadas pelas proposições legislativas (Guimarães, 2019).

4.3 COMPETÊNCIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS AVALIAÇÕES

As disposições avaliativas quanto ao exercício da função legislativa e fiscalizadora aplicam-se às duas Casas legislativas, nos limites da CF/88. Relativamente à CD, não foram encontradas outras atribuições legais, regimentais e internas específicas das que fossem aplicáveis a ambas as avaliações.

Importante registrar a dificuldade de acesso a atos e normas internos da CN 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 estão disponíveis os focos que haviam sido selecionados nem os respectivos objetivos, para se analisar se estes foram alcançados conforme o planejado.

Algumas iniciativas avaliativas *ex ante* foram identificadas entre as Diretrizes Estratégicas 2012-2023, principalmente no Ciclo de curto prazo de 2021-2022. Dos seis objetivos estratégicos estabelecidos, 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.

Quadro 9 – Iniciativas Administrativas da Câmara dos Deputados Voltadas à Melhoria da Qualidade das Leis (2021-2022)

Diretriz 4. Qualidade das Leis

Linha de atuação 4.2: Desenvolver meios que possibilitem a avaliação da necessidade, viabilidade e potenciais impactos associados à implementação das leis;

Linha de atuação 4.3: Desenvolver instrumentos que aprimorem o processo legislativo e que permitam aferir o resultado e avaliar a aplicação das leis.

Objetivo Estratégico 1: Promover a transformação digital integral do processo legislativo; Avançar na transformação digital do processo legislativo, com a integração de todas as suas etapas e serviços informacionais e de assessoramento.

Objetivo Estratégico 2: Fomentar o uso de soluções digitais pelos gabinetes parlamentares e pelas lideranças partidárias;

Disponibilizar plataformas digitais ágeis e funcionais que facilitem a prestação do serviço de apoio à atividade parlamentar pelos gabinetes parlamentares e pelas lideranças partidárias.

Objetivo Estratégico 3: Adotar modelo integrado de suporte e assessoramento legislativo institucional; Integrar serviços informacionais, analíticos e de assessoramento institucional para o aperfeiçoamento do modelo de apoio ao processo legislativo e à atuação parlamentar.

Fonte: Gestão Estratégica da Câmara dos Deputados.



A linha de atuação 4.2 dessa diretriz possui afinidade com as atividades avaliativas *ex ante* mais ativas (como as de A8 a A12) e tem o potencial de fornecer mecanismos para implementá-las. No entanto, não foi possível encontrar concretamente nenhuma iniciativa de sistematização desses procedimentos ao longo do processo legislativo.

As disposições aplicáveis à CD mais relevantes são relacionadas às avaliações *ex post*, principalmente associadas ao exercício da função fiscalizadora do Poder Legislativo. 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 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. 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 providências ou informações previstas no art. 71, incisos IV e VII, da CF.

Outro órgão interno da CD com atribuições avaliativas – nesse caso, de forma explícita e semelhante às dos níveis P6 e P9 – é a 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”. No entanto, novamente, não foi possível rastrear elementos objetivos que traduzissem os ganhos de transparência relativamente a resultados de avaliações de políticas públicas ou de legislações.

Nesse sentido, o órgão cujos trabalhos talvez mais se aproximem dos padrões mais proativos da escala Anglmayer de avaliação (*ex ante* ou *ex post*) seja o Centro de Estudos e Debates Estratégicos. Trata-se de um órgão colegiado formado por 23 parlamentares da CD, responsável por produzir estudos condizentes com uma agenda de desenvolvimento econômico e social do país, os quais podem ser convertidos em projetos de lei ou indicações ao Poder Executivo. Desde 2003, já produziu vários estudos sobre diversos temas¹¹. Embora tenha uma proposta muito interessante, qualquer impacto desses trabalhos mereceria uma

11 Mais informações disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/publicacoes>. Acesso em: 11 de junho de 2023.



investigação específica, de modo a saber como tais estudos estão sendo apropriados pela CD e pelo CN.

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 em 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.

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 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 exemplos 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. CONCLUSÕES

Este trabalho representou um esforço de mapeamento das competências avaliativas do parlamento brasileiro, acompanhado de breve análise de seu desempenho na 56ª legislatura. A partir do modelo adaptado de Anglmayer, foi possível ter uma noção mais parametrizada do tipo e do nível de engajamento do CN e de suas Casas nas avaliações *ex ante* e *ex post*, com previsão de diversas atividades, tanto no espectro passivo quanto no proativo; há uma combinação de órgãos técnicos e políticos responsáveis; e há fundamentação constitucional, legal, regimental e até mesmo infralegal (normas internas).



O âmbito de aplicação e de possibilidades de uso dessas avaliações também é bastante amplo. Destacam-se as alterações constitucionais recentes que reforçaram a importância de realizar e utilizar as avaliações de políticas públicas nas leis orçamentárias, de modo a fomentar 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 em nível constitucional com a apresentação de estimativa dos impactos financeiros e orçamentários de proposições legislativas (art. 113, ADCT, CF/88).

Da análise das atribuições funcionais atinentes à avaliação de políticas, foram constatados diferentes níveis de engajamento. O SF apresentou mecanismos mais institucionalizados que a CD – 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 SF. Não obstante, a CD completará 20 anos de atividade do Centro de Estudos e Debates Estratégicos, com a divulgação de trabalhos de excelente nível técnico. 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.

Os regimentos, resoluções e normas das Casas legislativas federais detalharam o que estava previsto na CF e indicaram responsabilidades explícitas e diretas de realizar avaliações. Administrativamente também foram constatadas iniciativas de implementar e de aprimorar os órgãos e técnicos das asas legislativas, buscando-se construir uma cultura de avaliação.

Não obstante o cenário normativo bastante evidente e diversificado, especialmente no que concerne aos dispositivos (constitucionais, legais e regimentais) que estabelecem avaliações *ex ante* e *ex post*, nota-se ainda uma ampla dificuldade de implementação, seja pela cultura política que ainda é refratária à cultura de avaliação e de uso de evidência na tomada de decisões, seja na preparação organizacional que solidifica a participação de servidores públicos nos processos. Por meio do modelo adaptado a partir de Anglmayer (2020), percebe-se também que os mecanismos normativos propostos apresentam nível de engajamento com maior tendência para a passividade da avaliação, ou seja, engajam pouco os atores políticos e limitam a atuação da burocracia técnica do Legislativo.

Apesar de não terem sido observados resultados objetivos mais concretos, os dispositivos da esfera orçamentária, que demandam manifestações técnicas explícitas do TCU e das Consultorias de Orçamento, são os que mais engajam os órgãos técnicos ligados ao Legislativo. Ainda que os resultados não sejam expressivos das manifestações técnicas para o processo decisório, a existência e a identificação delas já são passos importantes para maior controle de discricionariedade dos agentes políticos.

Na atividade legislativa, as barreiras ainda são maiores. Nas avaliações de políticas públicas realizadas pelo SF, há uma mera indicação de que as Consultorias Legislativas e de Orçamento e Fiscalização assessorem os trabalhos, sem se estabelecer que documentos técnicos assinados/expedidos por aqueles órgãos sejam levados em consideração nas avaliações. Ou seja, não há um trabalho autoral, e o processo depende eminentemente da vontade e do



engajamento dos parlamentares. E, mesmo havendo engajamento, não existem garantias de que necessariamente ele será aplicado no sentido de realizar uma avaliação que privilegie o uso de evidências.

Quanto às atividades estratégicas estabelecidas pelas direções administrativas das casas, elas prenomiaram no plano das propostas dos incentivos de melhoria das avaliações *ex ante* e *ex post*, mas igualmente não foi possível observar impactos relevantes, tendo em vista o distanciamento entre o que foi planejado e o cotidiano dos órgãos que cuidam da atividade-fim das Casas legislativas. Indicar que algo é estratégico não deixa de ser importante, mas é notória a falta de integração entre o órgão administrativo, que propõe, e o órgão finalístico, que tem de lidar diretamente com o tema. Isso precisa ser mais bem desenvolvido para avançar e deixar de ser um mero protocolo de intenções, uma vez que tais planejamentos frequentemente ignoram as agendas de interesses dos parlamentares.

A fotografia atual, então, é a de que o nível de engajamento ainda está limitado à formalidade e à maior passividade, havendo algumas tentativas de se criar e aumentar a cultura de avaliação no Poder Legislativo. Não basta existirem regras e normas para a atividade de avaliação. É necessário avaliar melhor o seu conteúdo para permitir o aprimoramento do desenho no sentido de fortalecer os incentivos a ações com nível de engajamento mais proativo.

REFERÊNCIAS

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

ANGLMAYER, Irmgard. **Better Regulation practices in national parliaments**. Brussels: European Parliament; *European Parliamentary Research Service*, 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. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n. 61, p. 103-128, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno61/caderno-completo-aslegis-61.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

ANVISA inaugura novo procedimento de prestação de contas ao Senado por agências reguladoras. **Senado Notícias**, Brasília, 03 maio 2013. Comissões. Disponível em: <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. **Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Câmara dos Deputados, Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN e normas conexas. Brasília: Congresso Nacional, [2015].



BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, [2005]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=435840. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. **Ciclos de curto prazo.** Brasília: Câmara dos Deputados, [s. d.]. Disponível em: <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. **Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização.** Brasília: Câmara dos Deputados, [s. d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/expedientes-recebidos>. Acesso em: 21 set. 2022.

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

BRASIL. **Ciclo 2017-2018.** Brasília: Câmara dos Deputados, [s. d.]. <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. **Nota Técnica Conjunta nº 3/2019.** Brasília: CONORF; CONOF. Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-2-2019-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-do-plano-plurianual-para-o-periodo-de-2020-a-2023/view>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 93, de 1970.** Brasília: Senado Federal, [2023].

BRASIL. **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. **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: Senado Federal, 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.** Brasília, 2021. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/581275/RASF_2ed.pdf?sequence=10&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **PARECER (CN) nº 34, de 2021.** Diretrizes e orientações para apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2022, (PLN nº 19/2021-CN) para fins da análise de admissibilidade prevista no art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN. Brasília: Congresso Nacional, 2021. 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. **Parecer (CN) nº 76, de 2021**. Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sobre o Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária de que trata o art. 54 da Resolução nº 1, de 2006 [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/CFIS/LOA/Parecer.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. **Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas**. Brasília: Congresso Nacional, 06 dez. 2019. 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 da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em: 30 set. 2022.

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

BRASIL. **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: Presidência da República, [2022]. Disponível em: 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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1907/2019 – Plenário**. Consulta sobre a possibilidade de execução de despesa pública aprovada sem a adequação orçamentária e financeira. Relator: Ministro Raimundo Carreiro, 14 ago. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3985320187.PROC/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=a943ef60-c445-11e9-8245-b11cee3d1126>. Acesso em: 19 set. 2022.



BRASIL. **BTCU Especial**: Boletim do Tribunal de Contas da União. TCU, Brasília, ano 36, n. 11, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F73726BE9017412FD42926FB6>. Acesso em: 19 ago. 2022.

GUIMARÃES, Alexandre Sidnei. **A avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal (2014-2017)**: notas de pesquisa. Texto para Discussão nº 263: Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/572414>. Acesso em: 19 set. 2022.

LACERDA, Gabriela. Tomada de decisão com base em evidência: contributos do Legislativo. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n. 61, p. 57-80, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno61/caderno-completo-aslegis-61.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

LASSANCE, Antonio. What Is a policy and what is a government Program? A simple question with no clear answer, until now. **Simetria**, v. 2, n. 8, p. 140-148, fev. 2020.

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**. Paris, Éditions OCDE, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264209084-pt>. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca_9789264209084-pt. Acesso em: 28 jul. 2022.

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

ROBINSON, Marc. **Connecting Evaluation and Budgeting**. Washington: World Bank Group, 2014. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18997>. Acesso em: 9 set. 2022.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. Integração e transformação: o papel do Poder Legislativo na avaliação das políticas públicas. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n. 61, p. 11-34, jul./dez. 2021. 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**. Setembro de 2021. Apresentação do Power Point. Disponível em: 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.



SPEER, Sandra; PATTYN, Valérie; DE PEUTER, Bart. The growing role of evaluation in parliaments: holding governments accountable? **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 81, n. 1, p. 37-57, mar. 2015.

VARONE, Frédéric; BUNDI, Pimin; GAVA, Roy. Policy evaluation in parliament: interest groups as catalysts. **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 1, p. 98-114, mar. 2020.

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo. In: 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. p. 46-69. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>. Acesso em: 9 set. 2022.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

