

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

(Do Sr. Tiago Mitraud)

Regulamenta o §16º do art. 37 da Constituição Federal, prevê regras de avaliação das políticas públicas, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta lei estabelece as regras para a avaliação posterior das políticas públicas implementadas pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios, nos termos do art. 37, §16º, da Constituição Federal.

Art. 2º A avaliação posterior das políticas públicas deverá ser capaz de:

I - aferir a sua adequação, caracterizada pela sua capacidade enfrentar o problema que lhe deu origem;

II - aferir a sua necessidade, caracterizada quando a solução implementada é, dentre as soluções possíveis, a que menos restringe outros direitos envolvidos;

III - aferir sua efetividade, caracterizada pelo avanço nos indicadores de desempenho da política pública, bem como o atingimento das metas estabelecidas no momento de sua implementação.

IV - aferir os custos de implementação e manutenção da lei

Art. 3º A política pública apenas poderá ser mantida quando a



avaliação posterior indicar resultado positivo em análises de custo-benefício, custo-custo, custo, risco, risco-risco ou outra metodologia internacionalmente consagrada, de acordo com a natureza da política pública avaliada.

Art. 4º Deve ser realizada avaliação posterior de todas as políticas públicas implementadas pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios de, ao menos, quatro em quatro anos.

Parágrafo Único. A avaliação posterior quadrienal deve ser realizada sempre no primeiro ano de mandato do cargo máximo do Poder Executivo, de modo a contribuir para a elaboração do Plano Plurianual.

CAPÍTULO II

DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIÃO

Art. 5º Com a finalidade de subsidiar a discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição, até 30 (trinta) dias após o envio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária pelo Poder Executivo, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais.

§1º As inspeções e auditorias de natureza operacional têm por finalidade avaliar os resultados de programas governamentais, à luz das premissas definidas pelas autoridades competentes para elaborá-los, em apoio ao exercício, pelo Congresso Nacional, de sua competência exclusiva para exercer o controle externo, nos termos dos arts. 70, 71 e 165, § 16, da Constituição, não se destinando à avaliação ou correção de medidas administrativas específicas, ou à imposição de sanção ou comando cogente.

§2º Mediante requisição da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, o Tribunal de Contas da União deverá detalhar os métodos empregados em cada inspeção ou auditoria de natureza operacional e as



evidências que corroboram as respectivas conclusões.

Art. 6º Em cumprimento ao §16º do art. 165 da Constituição Federal e com o objetivo de subsidiar a discussão sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do ciclo orçamentário seguinte ou a revisão do Plano Plurianual, a Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição definirá, até 1º de março de cada ano, a lista de programas governamentais de alto impacto orçamentário que, nos termos do art. 71, IV, da Constituição, poderão ser objeto de inspeções ou auditorias de natureza operacional.

§ 1º A lista de programas governamentais de alto impacto orçamentário será definida com base no Plano Plurianual 2020-2023.

§ 2º No planejamento de suas atividades, o Tribunal de Contas da União dará prioridade às inspeções e auditorias de natureza operacional a que se refere o caput.

Art. 7º As inspeções e auditorias de natureza operacional:

I – devem avaliar, quanto à eficácia e eficiência, a partir de método previamente definido pelo Tribunal de Contas da União para cada inspeção ou auditoria de natureza operacional, a execução dos programas governamentais de alto impacto orçamentário e aferir o cumprimento de suas metas e objetivos;

II – podem ser realizadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas da União, ou mediante requerimento da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de Comissão técnica ou de inquérito;

III – devem observar as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e sua execução deve ser pautada pelas melhores práticas internacionais.

Art. 8º Como produto do exercício do controle externo com base em inspeções ou auditorias de natureza operacional, o Congresso Nacional poderá, na forma do art. 72 da Constituição, emitir recomendações à autoridade governamental responsável.

Art. 9º Ressalvadas as hipóteses dos incisos VIII, IX e X do art. 71 da Constituição, qualquer medida relativa à legalidade, legitimidade ou economicidade de programas governamentais será proposta pelo Tribunal de



* C D 2 2 7 4 6 5 1 2 2 4 0 0 *

Contas da União exclusivamente ao Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, que procederá na forma do art. 72 da Constituição.

Art. 10 Na hipótese de inspeções ou auditorias de natureza operacional constatarem irregularidades ou abusos, o Tribunal de Contas da União representará ao Poder ou órgão competente, na forma do inciso XI do art. 71 da Constituição.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta visa dar concretude ao que impôs a Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021, que acrescentou o § 16 ao art. 165 da Constituição, segundo o qual as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentárias anuais “devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”.

O propósito da EC 109, de 2021, foi claro: estimular o monitoramento e avaliação de políticas públicas, de modo a viabilizar uma alocação mais eficiente de recursos orçamentários pelo Congresso Nacional.

O constituinte derivado parece ter partido da premissa de que a existência de diagnósticos sobre a execução de programas governamentais ajudariam o Congresso Nacional a adotar medidas voltadas a otimizá-los — por exemplo, promovendo ajustes na legislação em vigor, amplos ou pontuais — e a priorizar experiências bem-sucedidas ou promissoras na alocação de recursos orçamentários — evitando-se, por conseguinte, eventuais incoerências, ineficiências



ou injustiças na distribuição de recursos públicos.

A EC 109, de 2021, portanto, parece ter convocado o Congresso Nacional a exercer sua missão de titular do controle externo, na forma do art. 70 da Constituição. No sistema de separação de Poderes, como esclarece José Afonso da Silva, “cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a que incumbe a função de administração”.

O novo comando da Constituição, contudo, impõe ao Congresso Nacional um importante desafio.

O Poder Legislativo é o titular do controle externo, mas seu controle é de natureza política, não dispondo, ele próprio, de estrutura, pessoal e expertise para realizar auditorias de desempenho em programas governamentais.

Nesse cenário, para questões técnico-administrativas, o Congresso Nacional pode, e deve, contar com seu auxiliar no controle externo, o Tribunal de Contas da União – TCU (art. 71, caput, da Constituição). E uma das maneiras de o TCU apoiar o Congresso Nacional no exercício do controle externo é justamente por meio da realização de inspeções e auditorias de natureza operacional, que, conforme dispõe o art. 71, IV, da Constituição, podem ser iniciadas pelo próprio TCU ou a pedido da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de Comissão técnica ou de inquérito.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, em definição apoiada em diretriz estabelecida pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), inspeção ou auditoria de natureza operacional “é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”.

Inspeções e auditorias de natureza operacional estão preocupadas com a qualidade de despesas do Estado, e não em identificar se elas cumprem requisitos formais de validade. Procuram “avaliar e entender como as coisas funcionam e como podem melhorar, não exatamente para encontrar problemas com o objetivo de culpar os responsáveis”. São instrumentos voltados a concretizar um



* C D 2 2 7 4 6 5 1 2 2 4 0 0 *

controle por resultados.

Servem para produzir informações acerca do funcionamento da administração pública, promovendo transparência e criando subsídios para o aprimoramento de suas práticas e políticas. De acordo com a INTOSAI, inspeções e auditorias de natureza operacional auxiliam o Poder Legislativo na alocação de recursos. Para a literatura especializada, procedimentos desse tipo não redundam na aplicação de sanções ou comandos.

Hoje, as inspeções e auditorias operacionais representam relevante forma de atuação do TCU.

Mesmo antes da EC 109, de 2021, leis de diretrizes orçamentárias já haviam percebido a possibilidade de o Congresso Nacional se valer de seu auxiliar no controle externo — e de sua expertise e instrumentos de controle — para obter informações técnicas que pudessem auxiliá-lo a dirigir os recursos públicos, que são escassos, a programas e projetos promissores à luz da experiência concreta — isto é, em relação aos quais houvesse indicadores de desempenho positivos.

É o que se depreende do art. 144 da lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), segundo a qual o TCU deveria enviar ao Congresso Nacional, “no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2021”.

A presente proposição propõe a criação de um mecanismo de aprimoramento da alocação de recursos orçamentários e o planejamento estatal de curto, médio e longo prazo por meio de estímulo à avaliação de programas governamentais pelo Poder Legislativo.

Para tanto, propõe que o Congresso Nacional busque no TCU, seu auxiliar no controle externo, apoio para avaliar, quanto à eficácia e eficiência — isto é, por meio de inspeções e auditorias de natureza operacional — a execução de programas governamentais de alto impacto orçamentário — assim definidos pelo Congresso Nacional a partir do Plano Plurianual 2020-2023 — e aferir o



cumprimento de suas metas e objetivos, de modo a gerar subsídios para a discussão sobre o projeto de lei orçamentária de 2023 ou dos próximos ciclos orçamentários, ou sobre a revisão do Plano Plurianual.

As inspeções e auditorias de natureza operacional realizadas pelo TCU em programas governamentais de alto impacto orçamentário apoiariam o Congresso Nacional no exercício do controle externo e funcionariam como veículo para a criação de bases mais consistentes para o aprimoramento da governança pública no Brasil.

Com esse objetivo em vista, a proposta estabelece, a partir das melhores práticas internacionais e da literatura especializada, parâmetros básicos para a realização de inspeções e auditorias operacionais e, em linha com o art. 72 da Constituição, regulamenta a comunicação do titular do controle externo e seu auxiliar com a administração pública.

Essa proposta teve origem na sociedade civil especializada, em especial, do Observatório do Tribunal de Contas da União (TCU), um projeto de pesquisa permanente do Grupo Público da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, sob a responsabilidade dos professores André Rosilho (FGV-SP, coordenador) e Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP), e contou também com pesquisas, leituras, críticas ou contribuições, entre outros, de Camila Castro Neves, Conrado Tristão, Daniel Bogéa, Gabriela Duque, Jolivê Rocha, Juliana Bonacorsi de Palma, Mariana Vilella, Milena Oliveira Santana, Pedro Aurélio Azevedo Lustosa, Vitória Damasceno e Yasser Gabriel.

Ciente do compromisso desta Casa com a melhoria da gestão pública brasileira, submeto esta Proposição aos demais Parlamentares, esperando contar com o apoio necessário para sua aprovação.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2022.

Deputado **TIAGO MITRAUD**
(NOVO/MG)

