

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025
(Do Sr. ALEX SANTANA)

Regulamenta a avaliação de políticas públicas e a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas, nos termos do art. 37, § 16, e do art. 193, parágrafo único, da Constituição Federal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para instituir anexo de avaliação de políticas públicas à lei de diretrizes orçamentárias.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a avaliação de políticas públicas pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e estabelece mecanismos de participação da sociedade no processo de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas, conforme previsto no art. 37, § 16, e no art. 193, parágrafo único, da Constituição Federal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para instituir anexo de avaliação de políticas públicas à lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - políticas públicas: conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira.



II - avaliação de políticas públicas: processo sistemático, integrado e institucionalizado, que tem como premissa verificar a eficiência, eficácia, efetividade e impacto da utilização de recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

III - participação da sociedade: envolvimento de cidadãos, entidades representativas e organizações da sociedade civil nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas públicas.

CAPÍTULO II

DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 3º Os órgãos e entidades da administração pública mencionados no art. 1º desta Lei devem realizar, individual ou conjuntamente, avaliação periódica das políticas públicas sob sua responsabilidade, observando os seguintes princípios:

- I - transparência;
- II - publicidade;
- III - eficiência;
- IV - controle social.
- V – participação popular.

Art. 4º A avaliação das políticas públicas deverá:

- I - identificar o objeto a ser avaliado e o seu público-alvo;
- II - aferir a sua adequação, caracterizada pela sua capacidade enfrentar a situação-problema que lhe deu origem;
- III - mensurar os resultados alcançados em relação aos objetivos previamente definidos;
- IV - analisar a eficiência na utilização dos recursos públicos;



V - verificar a efetividade das políticas na promoção dos direitos sociais, econômicos e ambientais;

VI - promover a divulgação pública dos resultados obtidos.

Art. 5º Os resultados das avaliações devem ser publicados em meio eletrônico de fácil acesso ao público, garantindo a transparência e a ampla divulgação dos dados, bem como a possibilidade de participação e fiscalização por parte da sociedade, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

CAPÍTULO III

DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

Art. 6º O Estado assegurará, na forma desta Lei, a participação da sociedade no processo de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas públicas.

Art. 7º A participação da sociedade poderá ocorrer por meio de:

I - audiências públicas;

II - consultas públicas;

III - conferências nacionais, estaduais e municipais;

IV - conselhos de políticas públicas;

V - plataformas digitais de participação social.

Art. 8º Para garantir a participação efetiva da sociedade, os órgãos responsáveis pela formulação e avaliação das políticas públicas devem disponibilizar informações claras e acessíveis sobre os objetivos, as metas, os indicadores e os prazos das ações implementadas.



CAPÍTULO IV

DO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Art. 9º O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurando a participação da sociedade em todas as suas fases, especialmente nas seguintes atividades:

- I - diagnóstico e levantamento de necessidades sociais;
- II - definição de objetivos, metas e prioridades das políticas sociais;
- III - monitoramento da execução das políticas públicas e análise de sua conformidade com as metas estabelecidas;
- IV - controle e avaliação dos resultados alcançados.

Art. 10. O monitoramento das políticas sociais deve ser realizado de forma contínua, com a participação dos órgãos de controle interno e externo, além de mecanismos de controle social.

CAPÍTULO V

DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIÃO

Art. 11 Para subsidiar a elaboração 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 de que trata o *caput* 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 para exercer o controle externo, nos termos dos arts. 70, 71 e



165, § 16, da Constituição Federal, 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 Federal, 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. 12 Em cumprimento ao §16º do art. 165 da Constituição Federal, e para subsidiar a elaboração do 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 Federal 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 Federal, 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 em vigor.

§ 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. 13 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 temática ou comissão parlamentar de inquérito de qualquer das Casas;



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. 14 No exercício do controle externo, com base em inspeções ou auditorias de natureza operacional, o Congresso Nacional poderá, na forma do art. 72 da Constituição Federal, emitir recomendações à autoridade governamental responsável.

Art. 15 Ressalvadas as hipóteses dos incisos VIII, IX e X do art. 71 da Constituição Federal, qualquer medida relativa à legalidade, legitimidade ou economicidade de programas governamentais será proposta pelo Tribunal de Contas da União exclusivamente ao Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, que procederá na forma do art. 72 da Constituição Federal.

Art. 16 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 Federal.

Art. 17 A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 4º

.....

§ 5º-A Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Avaliação de Políticas Públicas, para o cumprimento do disposto no § 16 do art. 165 da Constituição Federal, em que serão monitorados os resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos no exercício anterior e relatadas as projeções para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e o subsequente.

.....” (NR)

Art. 18 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

É inequívoco o amadurecimento da temática afeta à relação entre Direito e políticas públicas num ordenamento constitucional como o brasileiro, em que se tem uma opção fundante em favor de um Estado e, por consequência, de uma administração pública finalisticamente orientada¹.

A tradução máxima dessa conexão se teve na edição da Emenda Constitucional nº 109/2021, que erigiu como dever das estruturas da administração pública "realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei" (§16, art. 37, CF/88, inserido pela Emenda).

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 amplos ou pontuais na legislação em vigor) 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 nº 109/2021, portanto, parece ter convocado o Congresso Nacional a exercer sua missão de titular do controle externo, na forma do art. 70 da Constituição Federal.

Bem por isso, nosso projeto de lei regulamenta importantes inovações promovidas por essa Emenda Constitucional, atinentes à necessidade das leis de que trata o art. 165 da CF/88 (PPA, LDO e LOA) observarem, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no §16 do art. 37 da Carta Magna.

Desse modo, reforça-se a pretensão constitucional de controle e fiscalização dos recursos vertidos pela União para execução das políticas públicas a seu encargo, e para os entes subnacionais, para implementação de políticas públicas por estes.

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa – do conceito à efetivação. Revista de Direito Administrativo, v. 190, p. 1-44, 1992.



Uma avaliação de políticas públicas é um exame que visa avaliar a utilidade dessa política. Analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos da forma mais sistemática possível, mede seu desempenho e avalia sua utilidade. A avaliação está, portanto, se tornando cada vez mais importante para o debate público na medida em que os líderes políticos precisam tomar decisões com base em evidências².

Ainda que algumas transferências orçamentárias sejam voluntárias, elas não podem ser um ato voluntarioso dos agentes públicos. É preciso efetivamente monitorar os impactos, as contrapartidas e, sobretudo, a real necessidade de se conceder, manter ou ampliar o gasto.

Nessa linha de raciocínio, o controle assume como principal papel (pedagógico) o de retroalimentar o planejamento, aprimorando o exame não só dos problemas sociais, mas também das propostas de atuação integrada com o setor privado e das possíveis soluções eleitas democraticamente como prioridades de ação governamental para o próximo ciclo de política pública³.

Aliás, mesmo antes da EC nº 109/2021, as leis de diretrizes orçamentárias já vinham incorporando a possibilidade de o Congresso Nacional se valer de seu auxiliar no controle externo, o Tribunal de Contas da União, para obter informações técnicas que pudessem auxiliar o Parlamento 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, por exemplo, do art. 144 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO de 2021), segundo o 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

² Vide **GUID 9020 INTOSAI Evaluation of Public Policies**, page 8. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-of-Public-Policies.pdf>. Acesso em 18/9/2024.

³ PINTO, Élica Graziane. **(Ir)responsabilidade na gestão das renúncias de receitas: um estudo sobre o frágil dever de avaliação de impacto fiscal e das correspondentes medidas compensatórias e contrapartidas**. In: FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (coord.). **Responsabilidade na gestão fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da lei complementar nº 101/2000**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 229-230.



dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2021”.

O conceito de política pública é polissêmico. Varia de acordo com a abordagem que se faz. Em nosso projeto de lei (art. 2º, I), utilizamos o conceito adotado pelo governo federal, conforme o *Manual de Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise ex post*⁴, publicado pelo Ministério do Planejamento.

Vale ressaltar que, no plano infralegal, o Poder Executivo editou o Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, norma que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Todavia, é chegado o momento de o Congresso Nacional aprovar a regulamentação das disposições da EC nº 109/2021.

Como oportuno, externo meu reconhecimento e agradecimento ao senhor Jó Carneiro da Rocha Menezes, Advogado, graduando do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, por sugerir a apresentação deste projeto, assim como por sua contribuição e encaminhamentos realizados junto a Consultoria Legislativa desta Casa, para a elaboração da presente proposição.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos nobres Pares, no sentido do debate, aprimoramento e aprovação do nosso projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado ALEX SANTANA

2024-13178

⁴ Vide: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. O conceito está na página 14 do Manual. Acesso em 1º/10/2024

