



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2017, da Senadora Maria do Carmo Alves e outros Senadores, que *acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para dispor sobre a criação de um sistema de avaliação de políticas públicas.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 26, de 2017, que tem como primeiro signatário a Senadora Maria do Carmo Alves, e *acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para dispor sobre a criação de um sistema de avaliação de políticas públicas.*

De acordo com a proposta, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deverão, nos termos da lei e de forma integrada, manter sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Tal sistema: avaliará a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; fornecerá subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observará o princípio da periodicidade; e será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder.

Na justificação, é assinalado que *as avaliações de programas sociais não são prática difundida e não há uma cultura de prever o sistema de avaliação de determinada política desde sua concepção.* Com isso, perde-se a oportunidade de aperfeiçoar políticas públicas a partir da análise, baseada em evidências científicas, da correspondência entre os resultados





alcançados e os objetivos inicialmente fixados em cada programa, evitando o desperdício de recursos públicos. Como resposta a isso, e atentando para o fato de que em diversos países a avaliação de políticas públicas já se encontra consolidada, os signatários da PEC propõem que tal atividade seja *rotineira e obrigatória na Administração Pública, na medida em que é uma prática que agrega transparência ao setor público e que torna mais eficiente o gasto governamental.*

II – ANÁLISE

Compete a este colegiado, nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre as propostas de emenda à Constituição, antes de sua apreciação pelo Plenário desta Casa.

O constituinte derivado, em seu labor, é dotado de maior liberdade que o legislador infraconstitucional. Afora as exigências formais e circunstanciais de tramitação das PECs, no plano material a atividade do constituinte reformador só encontra limites nas assim chamadas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da Carta Magna). A proposição em exame guarda consonância com todas elas. Não atenta contra a forma federativa ou o direito de voto. Tampouco se revela tendente a abolir a separação de Poderes ou qualquer dos direitos individuais. Quanto às limitações formais e circunstanciais, a proposta conta com o número mínimo de subscritores (um terço dos membros do Senado), não tramita na vigência de estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal, tampouco em sessão legislativa na qual tenha sido rejeitada ou havida por prejudicada outra PEC sobre a mesma matéria (art. 60, I, §§ 1º e 5º, da Constituição). Os ditames regimentais encontram-se igualmente atendidos, o que nos permite passar de pronto ao exame do mérito da proposição.

Por determinação constitucional, a Administração Pública deve, em todas as suas ações – o que inclui a formulação e execução de políticas públicas –, atender às exigências de eficiência, eficácia e economicidade. É o que se extrai de diversos dispositivos da Carta Magna, entre os quais citamos: o *caput* do art. 37, que inclui o princípio da eficiência entre aqueles regedores da Administração Pública; o inciso I do § 3º do mesmo art. 37, que determina a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços públicos; o § 8º do art. 37, que prevê a figura do contrato de gestão, mediante o qual são fixadas metas de desempenho para órgãos e entidades da Administração Pública; o inciso III do § 1º do art. 41, que prevê o processo





de avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos estáveis; o art. 70, que inclui o critério da economicidade entre aqueles a serem levados em conta na fiscalização da Administração Pública pelo Congresso Nacional e pelos órgãos de controle interno de cada Poder; o inciso IV do art. 71, que confere ao TCU a competência para realizar auditorias operacionais nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; os incisos I e II do art. 74, que identificam como finalidades do sistema de controle interno as de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal.

Essa exigência de racionalidade, de adequação entre meios e fins nas ações estatais não representa, portanto, novidade em nosso ordenamento constitucional. O caráter inovador da proposição em exame consiste, a nosso ver, em ampliar o escopo da avaliação de políticas públicas, para acentuar sua dimensão de *feedback* aos formuladores, bem como tornar explícito o dever estatal de realizar sistemática e periodicamente essa avaliação. Como mencionado, os órgãos de controle interno já detêm competência para avaliar o cumprimento de metas e a execução de programas governamentais. A Constituição não trata explicitamente, no entanto, essa avaliação como um subsídio para o aperfeiçoamento da política pública por seus formuladores. Segundo o Texto Constitucional, em sua literalidade, compete ao controle interno simplesmente atestar se um dado programa foi ou não executado como previsto e, quando muito, identificar as razões de eventual falha na execução. Ocorre que, muitas vezes, o problema maior está na própria concepção da política pública. No âmbito do controle externo da Administração Pública federal, por meio das auditorias operacionais, o TCU pode fazer recomendações aos órgãos formuladores da política, mas a realização de tais auditorias ainda se guia por critérios *ad hoc* (como a solicitação realizada pelas Casas do Congresso ou por suas comissões) ou por planos de ação fixados pelo próprio Tribunal. É preciso tornar a avaliação de políticas uma atividade permanente, regrada em lei e universalizada.

Ao aludir à avaliação, pelo controle interno, das ações governamentais quanto a sua eficácia e eficiência, a Constituição o faz no âmbito da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Essa análise de eficiência e eficácia, porém, deve se estender às próprias políticas públicas e à verificação de seus resultados concretos para os destinatários, não somente a seus aspectos orçamentários e financeiros. Se a avaliação sistemática de





programas governamentais dirigida ao aperfeiçoamento da gestão pública já se revela imperiosa como medida de racionalização do uso de recursos públicos, mais urgente se faz a sua implantação no atual cenário de crise nas finanças públicas, que inclusive motivou a instituição do Novo Regime Fiscal pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Sem embargo de seu mérito, entendemos que a proposição reclama aperfeiçoamento em alguns pontos. Como já referido, o próprio constituinte originário incumbiu os órgãos de controle interno de funções de cuja natureza comungam aquelas previstas na PEC. Na verdade, a proposta detalha, amplia ou dá novo formato a competências que já são dos órgãos de controle interno. Por isso, é imprópria a previsão de que o sistema de avaliação de políticas públicas será exercido com o auxílio dos órgãos de controle interno, pois tal atividade sempre esteve no rol de suas competências e não faria sentido que outros órgãos também assumissem essa tarefa, gerando duplicação de esforços e conflitos de atribuições. Como consectário, não vislumbramos necessidade de introduzir novo artigo no Texto Constitucional, bastando fazer as devidas alterações no art. 74, que trata do sistema de controle interno mantido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O caso do TCU é distinto, pois suas funções de fiscalização se dão no âmbito do controle externo da Administração Pública. Ademais, foi decisão do constituinte originário incluir, entre suas atribuições, a realização de auditorias operacionais. Nesse mister, como mencionamos, a Corte opera dentro dos propósitos dos autores da PEC, mas tudo depende de solicitações episódicas do Congresso Nacional ou do plano de ações formulado pelo próprio TCU. De seu turno, a PEC se limita a prever que o sistema de avaliação de políticas públicas contará com o auxílio do Tribunal. Em nossa visão, a realização de auditorias operacionais poderia ser mais bem regulada pelo Texto Constitucional. Propomos, pois, seja alterado o art. 71 da Carta Magna, para determinar que o TCU acompanhe, mediante auditorias operacionais, políticas específicas selecionadas pelo legislador na lei do plano plurianual. Tal acompanhamento terá por objetivo avaliar a economicidade, efetividade, eficácia e eficiência de tais políticas, bem como fornecer subsídios técnicos aos órgãos formuladores e executores para o seu aperfeiçoamento.

No Brasil, como os Estados Unidos, o regime presidencialista implica, em sede de avaliação de políticas públicas, concorrência dos Poderes nessa tarefa. No modelo norte-americano, observam Fernando





Filgueiras e Lúcia Queiroz, cada Poder tem seu próprio sistema de avaliação de políticas públicas (*Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada*, Brasília: ENAP, 2016, p. 53). No Executivo, os órgãos responsáveis são o *Office of Management and Budget*, que formula diretrizes, e o *Office of Information and Regulatory Affairs*, que realiza as avaliações. No Legislativo, a avaliação de políticas públicas é feita pelo *U.S. Government Accountability Office (GAO)*, órgão do Congresso com funções de auditoria das contas do governo federal. No Brasil, esse importante papel de auxílio ao Congresso Nacional é desempenhado pelo TCU.

A autonomia dos Poderes no que concerne à avaliação de políticas públicas reforça a necessidade de que a mudança constitucional pretendida contemple também a alteração que propomos para o art. 71. Com efeito, os controles internos dos Poderes Legislativo e Judiciário não detêm competência para avaliar políticas públicas executadas no âmbito do Poder Executivo. O Congresso Nacional, contudo, não só pode como deve, por mandamento constitucional, avaliar as políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo. É competência sua apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo (art. 49, IX e X da Constituição). Nessa fiscalização e avaliação, conta com o apoio do TCU, que, assim como o GAO com suas *performance audits*, realiza auditorias operacionais, definidas pela própria Corte como *o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2010, p. 11).*

Em síntese, concluímos que os objetivos perseguidos pelos autores da PEC serão mais adequadamente alcançados mediante o acréscimo de um inciso no art. 74 da Constituição, disciplinando a competência dos órgãos de controle interno na avaliação de políticas públicas, bem como de um parágrafo no art. 71, regulando as auditorias operacionais realizadas pelo TCU.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 26, de 2017, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:





EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se, na ementa da PEC nº 26, de 2017, a expressão “acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal”, por “modifica os arts. 71 e 74 da Constituição Federal”, dando-se também a seguinte redação ao art. 1º da mesma PEC:

“**Art. 1º** Os arts. 71 e 74 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 71.**.....

.....

§ 5º Sem prejuízo do disposto no inciso IV do *caput*, o Tribunal realizará, mediante auditorias operacionais, o acompanhamento de longo prazo de políticas públicas especificadas no plano plurianual, com o objetivo de avaliar a sua economicidade, efetividade, eficácia e eficiência, bem como fornecer subsídios técnicos aos órgãos formuladores e executores para o seu aperfeiçoamento.’ (NR)

‘**Art. 74.**

.....

V – avaliar periodicamente, na forma da lei, a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das políticas públicas, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos para o aprimoramento da gestão governamental e a formulação de novas políticas.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17207.22076-97