

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

---

**MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO  
INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS DOS  
PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT)**

**LUCIENE MORAIS PAULO CORADINI**

Brasília-DF, 2023

**LUCIENE MORAIS PAULO CORADINI**

**MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO  
INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS  
DOS PROGRAMAS DE GOVERNO:  
O CASO DE ARIPUANÃ (MT)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientadora**

**Professora Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

**Brasília-DF, 2023**

**LUCIENE MORAIS PAULO CORADINI**

**MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 04 / 07 / 2023

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo - Orientadora**

---

**Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva**

---

**Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes**

---

C788m Coradini, Luciene Morais Paulo

Monitoramento do orçamento público como instrumento para alcance dos resultados dos programas de governo: o caso de Aripuanã (MT)/ Luciene Morais Paulo Coradini. – Brasília: IDP, 2023.

152 p.  
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2023.  
Orientador: Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

1. Orçamento Público. 2. Controle Interno. 3. Políticas Públicas. I. Título.

CDD: 341.38

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## **DEDICATÓRIA**

**Dedico este trabalho a minha família, esposo Sergio Coradini e filho Guilherme Coradini que sempre acreditaram em mim e me apoiaram incondicionalmente ao longo de toda a minha vida, a vocês, com profunda gratidão e apreço.**

## **AGRADECIMENTOS**

**Gostaria de agradecer a todos aqueles que contribuíram para a realização desta pesquisa. O apoio e a orientação fornecidos ao longo deste processo foram fundamentais para o sucesso deste projeto.**

**Em primeiro lugar, gostaria de expressar minha sincera gratidão a minha orientadora, Prof. Dra Suely M. V. G. de Araújo. Sua experiência, sabedoria e dedicação foram essenciais para orientar meu caminho durante a pesquisa. Agradeço por compartilhar seu conhecimento e por sua disponibilidade em discutir ideias, esclarecer dúvidas e oferecer orientações valiosas.**

**Gostaria de agradecer também aos membros da banca de avaliação, Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva e Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes por dedicarem seu tempo e expertise à análise e à avaliação deste trabalho. Suas sugestões e comentários foram de grande importância para a melhoria desta dissertação.**

**Sou grata aos professores e colegas do Programa de Mestrado, bem como a todos os funcionários e colaboradores do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), que forneceram um ambiente acadêmico estimulante e recursos necessários para a realização desta pesquisa. Suas contribuições para minha formação acadêmica e profissional são inestimáveis.**

**Gostaria de agradecer também aos meus amigos e familiares pelo apoio e incentivo incondicionais ao longo desta jornada. Suas palavras de encorajamento, compreensão e paciência foram fundamentais para superar os desafios e dificuldades encontrados no caminho.**

**Por fim, expresso minha profunda gratidão a todos os participantes desta pesquisa, cuja participação foi essencial para a coleta de dados. Sem a colaboração deles, este estudo não teria sido possível.**

**A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão desta pesquisa, meu sincero agradecimento. Vocês desempenharam um papel fundamental e seu apoio foi inestimável.**

## RESUMO

Esta pesquisa versa discutir o monitoramento do orçamento público como instrumento para alcançar os resultados dos programas de governo, utilizando o município de Aripuanã (MT) como estudo de caso. Como objetivo busca-se avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas sociais no período de 2018 a 2021, por meio da identificação dos principais programas, análise das peças orçamentárias e investigação da estrutura técnica das unidades avaliadas. A problemática central da pesquisa é compreender qual tem sido a efetividade desse monitoramento para os programas de governo da área social em Aripuanã (MT). Aborda a evolução do orçamento público no Brasil, discutindo seus avanços para atender às demandas sociais. Dando ênfase à importância do monitoramento orçamentário na avaliação dos resultados dos programas de governo, bem como à maturidade dos controles internos, no Sistema de Planejamento e Orçamento da Organização Pública. A metodologia adotada é quantitativa e qualitativa, utilizando estudo de caso para a coleta e análise de dados dos programas sociais. Para isso, foram empregadas técnicas como levantamento de dados financeiros, visitas setoriais, entrevistas com servidores e gestores, levantamento de relatórios anuais de avaliação, aplicação do Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI) e elaboração da matriz de achados. Os resultados da pesquisa confirmaram as hipóteses testadas. Em síntese, conclui-se que o monitoramento do orçamento público enfrenta desafios no âmbito da organização estudada. Como aprimoramento, sugere-se a realização de investimentos em capacitação e treinamento dos servidores, implementação de procedimentos normativos, modernização dos sistemas de informação e simplificação dos processos administrativos. Ademais, como contribuição para futuras pesquisas, recomenda-se a condução de estudos de avaliação de impacto para mensurar os resultados alcançados pelos programas de governo. Por fim, a dissertação destaca a importância do monitoramento do orçamento público na efetividade e no alcance dos resultados dos programas de governo.

Palavras-chaves: Orçamento Público; Políticas Públicas e Programas de Governo; Monitoramento e Controle Interno.

## ABSTRACT

This research discusses the monitoring of the public budget as an instrument to achieve the results of government programs, using the municipality of Aripuanã (MT) as a case study. The objective is to evaluate the effectiveness of monitoring the budget execution of social programs in the period from 2018 to 2021, through the identification of the main programs, analysis of budgetary items and investigation of the technical structure of the evaluated units. The central problem of the research is to understand what has been the effectiveness of this monitoring for government programs in the social area in Aripuanã (MT). Approaches the evolution of the public budget in Brazil, discussing its advances to meet social demands. Emphasizing the importance of budget monitoring in evaluating the results of government programs, as well as the maturity of internal controls in the Public Organization's Planning and Budget System. The methodology adopted is quantitative and qualitative, using a case study to collect and analyze data from social programs. For this, techniques such as financial data collection, sectoral visits, interviews with civil servants and managers, survey of annual evaluation reports, application of the Internal Controls Evaluation Questionnaire (QACI) and elaboration of the matrix of findings were employed. The research results confirmed the hypotheses tested. In summary, it is concluded that the monitoring of the public budget faces challenges within the studied organization. As an improvement, it is suggested that investments be made in qualification and training of public servants, implementation of normative procedures, modernization of information systems and simplification of administrative processes. Furthermore, as a contribution to future research, it is recommended to carry out impact assessment studies to measure the results achieved by government programs. Finally, the dissertation highlights the importance of monitoring the public budget in terms of the effectiveness and scope of government programs' results.



Keywords: Public Budget; Public Policies and Government Programs; Monitoring and Internal Control.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LRF	Lei de Responsável
TCU	Tribunal de Contas de União
CGU	Controladoria Geral da União
TCE	Tribunal de Contas do Estado
STN	Secretaria de Tesouro Nacional
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
SUS	Sistema Único de Saúde
MDF	Manual de Demonstrativo Fiscal
QACI	Questionário de Avaliação de Controle Interno
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Os três momentos de avaliação, segundo Leonardo Secchi

.....33

### **Figura 2**

Processo coordenado de avaliação de políticas públicas

.....35

### **Figura 3**

Índice de avaliação dos controles internos

..... 45

### **Figura 4**

Matriz de entrevistados

.....52

### **Figura 5**

Despesa dos programas por unidade orçamentária

.....59

### **Figura 6**

Execução de programas por área social

.....61

### **Figura 7**

Grau de maturidade dos controles internos

.....89

## LISTA DE QUADROS

### **Quadro 1**

Resumo do Relatório de Avaliação do Macroprocesso de Planejamento e Orçamento

.....38

### **Quadro 2**

Escala de eficácia do controle

.....44

### **Quadro 3**

Elementos setoriais avaliados

.....51

### **Quadro 4**

Roteiro das entrevistas

.....53

### **Quadro 5**

Modelo de matriz de achados do TCU

.....55

### **Quadro 6**

Programas temáticos de governo - área social

.....62

**Quadro 7**

Pontos de controles avaliados

.....86

**Quadro 8**

Resumo da matriz de achados

.....95

**Quadro 9**

Matriz de achados

.....123

**LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1**

Orçamento da Prefeitura de Aripuanã entre 2018 e 2021

.....57

**Tabela 2**

Despesa dos programas

.....58

**Tabela 3**

Programas da área social - Objetivo estratégico 1

.....60

**Tabela 4**

Cumprimento dos limites legais

.....70

**Tabela 5**

Pontuação recebida QACIs

.....85

**Tabela 6**

Escala de eficácia dos controles internos (%)

.....89

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO, DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E DAS HIPÓTESES DA PESQUISA .....	16
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA .....	22
1.3 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	23
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>24</b>
2.1. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL .....	25
2.2. ORÇAMENTO MUNICIPAL.....	27
2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO .....	28
2.4. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO.....	32
2.5. O CONTROLE INTERNO E A AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO .....	37
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>48</b>
3.1. TIPO DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA .....	49
3.2. DA COLETA DE DADOS .....	51
3.3. DA ANÁLISE DOS DADOS E OBTENÇÃO DOS RESULTADOS .....	52
<b>4. ORÇAMENTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ.....</b>	<b>59</b>
4.1. ORÇAMENTO PÚBLICO DA PREFEITURA DE ARIPUANÃ (2018 – 2021).....	59

# SUMÁRIO

<b>5.3. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO NO PERÍODO 2018-2021.....</b>	<b>84</b>
<b>5.4. GRAU DE MATURIDADE DOS CONTROLES INTERNOS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO .....</b>	<b>89</b>
5.4.1. Resultado geral da aplicação do Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACIs) .....	90
5.4.2. Resultados dos pontos de controles avaliados.....	93
<b>5.5. DA MATRIZ DE ACHADOS .....</b>	<b>98</b>
<b>6. CONCLUSÕES .....</b>	<b>103</b>
REFERÊNCIAS.....	107
APÊNDICE A.....	112
APÊNDICE A – QACIs .....	112
APÊNDICE B - ENTREVISTAS .....	118



## 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO, DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E DAS HIPÓTESES DA PESQUISA

O tema desta dissertação é o monitoramento do orçamento público como instrumento para obtenção dos resultados dos programas de governo propostos para as políticas públicas. O orçamento é um instrumento essencial para as ações governamentais, Giacomoni (2012, p. 54) explica que:

O orçamento governamental não é ainda uma disciplina. É uma área de estudo que interessa a várias disciplinas, o que garante ao orçamento suas diferentes naturezas: política econômica, administrativa, jurídica, contábil, financeira. [...]. Ver o orçamento como o plano das realizações da



administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração.

**Não se deve, tampouco, considerar o orçamento apenas como previsão da receita ou da estimativa da despesa, ele é ser concebido para muito mais que isso. Nessa linha:**

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É - ou deve ser -, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É - ou deve ser - um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é - ou deve ser - o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa (MOOJEN, 1959 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 58).

**Sobre isso, o mesmo autor aborda que a lei orçamentária e seus anexos expressam de forma clara o que se pode intitular de sistema orçamentário. Diferentemente do que acontecia no passado, atualmente o orçamento tem que ser compreendido como parte de um sistema maior, interligado a planos e programas de onde extraem as definições e os elementos que irão oportunizar a elaboração orçamentária (GIACOMONI, 2012, p. 210).**

O autor ressalta, ainda, que a realidade da administração pública nas últimas décadas é reconhecida, devido às crescentes demandas e funções, por sua atuação complexa e por complicadas situações fiscais que demandam melhor visão de controle voltado à avaliação dos resultados econômicos e sociais das ações de governo. “As práticas tradicionais de controle, dirigidas principalmente aos meios, não são dispensadas e passam a ter até mesmo maior sentido, pois se transformam em instrumentos de avaliação dos fins (resultados)” (GIACOMONI, 2010, p. 341).

Para Santos e Raupp (2015, p. 1430), o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas de governo tornam-se muito relevantes para as funções de planejamento e gestão. Ainda citam Giacomoni (2010), na afirmação que o interesse pelo

monitoramento e pela avaliação foi impulsionado com a modernização da administração pública.

Isto posto, é no orçamento público que se prevê a receita e, com base nesta, se autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos, globalmente e em cada ação orçamentária correspondente a uma determinada política pública.

Essa programação orçamentária consta na Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborada com base nas metas e prioridades do governo definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece a ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ao englobar receitas e despesas, o orçamento torna-se peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica para a sociedade as prioridades definidas pelo governo, como, por exemplo, nos gastos com educação, saúde e assistência social, entre outras áreas de políticas públicas.

É neste contexto que efetuar o monitoramento da execução orçamentária ganha importância para o alcance dos resultados pretendidos pelos gestores públicos, pois o foco deve estar em proporcionar o bem-estar da sociedade.

Para isso deve-se também levar em conta o aprimoramento dos controles internos, e nesta pesquisa trataremos da área de orçamento e planejamento da gestão, avaliando o grau de maturidade em que se encontram estes controles em um município específico.

Considera-se que os controles internos são a integralização de um sistema da organização, gerenciado por colaboradores capazes de responder aos riscos e promover a segurança da qual o sistema necessita.

Nesta perspectiva, trabalhamos o tema focando especificamente a Prefeitura de Aripuanã, município do estado de Mato Grosso (MT), no qual esta pesquisadora atua profissionalmente.

Os documentos orçamentários elaborados pela Prefeitura de Aripuanã, no período de 2018-2021, assumiram seis objetivos estratégicos para atender as ações de políticas públicas propostas nos programas de governo para as diferentes áreas de atuação do município, sendo esses:

- A. **OBJETIVO ESTRATÉGICO 1)** Promover o respeito e a valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social, composto de dez programas;
- B. **OBJETIVO ESTRATÉGICO 2)** Melhorar a infraestrutura urbana, rodoviária e saneamento no município, com cinco programas;
- C. **OBJETIVO ESTRATÉGICO 3)** Fomentar a agricultura como atividade econômica para agregar valor à produção local, com dois programas;
- D. **OBJETIVO ESTRATÉGICO 4)** Fortalecer as ações de desenvolvimento turístico, com um programa;
- E. **OBJETIVO ESTRATÉGICO 5)** Contribuir com a melhoria da conservação ambiental e estimular as práticas sustentáveis de uso dos recursos naturais, com um programa; e
- F. **OBJETIVO ESTRATÉGICO 6)** Otimizar os serviços aos cidadãos, com seis programas<sup>1</sup>.

Esses objetivos estratégicos, propostos pela gestão, totalizaram 26 programas de governo contemplados nas peças de planejamento referentes ao período de 2018 a 2021, dos quais esta pesquisa propôs-se a avaliar os programas voltados às áreas de saúde, educação e assistência social, descritos no Objetivo Estratégico 1, com foco em verificar como se deu o monitoramento de resultados na fase da execução orçamentária. O olhar, portanto, está em políticas públicas do campo social.

O interesse no tema desta pesquisa deu-se por assumir que, em regra, a efetividade do monitoramento constitui um dos pontos relevantes de controle durante a fase da execução orçamentária, tendo em vista auxiliar os gestores na tomada de decisões quanto a propor aprimoramentos nas ações definidas nos programas de governo. A pesquisa empírica avaliou este entendimento, considerando a realidade de Aripuanã.

Desse modo, a pesquisa busca elucidar fundamentos do orçamento público, dando ênfase à relevância do monitoramento

---

<sup>1</sup> Informações disponíveis na Lei Municipal nº 1.548/2017 – Plano Plurianual. Acesso em: 13 nov. 2022.

durante a execução orçamentária, para melhor avaliação dos programas de governo, notadamente quanto às políticas sociais implementadas em nível local.

É relevante destacar que o Plano Plurianual – PPA elaborado pelo município de Aripuanã para o Quadriênio 2018-2021, aprovado pela Lei Municipal nº 1.548, de 20 de dezembro de 2017, versa nos arts. 9º e 10º que a gestão do PPA deve articular os meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas e a busca de aperfeiçoamento das políticas públicas. Entre estes, inclui os mecanismos de monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA:

*Art. 9º A gestão do PPA 2018-2021 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:*

*I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;*

*II - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2018-2021.*

*Parágrafo único. Caberá à Secretaria Municipal de Governo e Planejamento definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2018-2021. (Grifou-se)*

*Art. 10. O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo relatório anual de avaliação do Plano, que conterá:*

*I - avaliação da execução orçamentária e financeira das ações integrantes dos Programas Temáticos e dos Programas de Gestão e Manutenção do Estado, explicitando se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados; [...]. (Grifou-se)*

Para nortear o estudo, assumiu-se a seguinte pergunta de pesquisa:

**Qual tem sido a efetividade do monitoramento da execução orçamentária para os programas de governo da área social no município de Aripuanã (MT)?**

Para responder essa pergunta, a pesquisa buscou analisar o monitoramento realizado pelo corpo técnico das unidades administrativas da prefeitura, durante a execução do orçamento

aprovado no município para o período 2018-2021, especificamente com relação ao *Objetivo Estratégico 1*, que estabelece: *“Promover o respeito e valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social”*. (Grifou-se)

A definição do Objetivo Estratégico 1 se deu por ele contemplar os programas de maior relevância para a área social, incluindo saúde, educação e assistência social. Acredita-se que a análise da atuação nesses temas viabiliza aferir a efetividade do monitoramento para obtenção dos resultados desejados pelos gestores públicos nos programas governamentais, em atendimento ao interesse social.

A pesquisa testou as seguintes hipóteses:

- **Hipótese 1:** A efetividade do monitoramento da execução orçamentária é deficitária, porque o município não dispõe de uma estrutura organizacional de controles internos bem definida no sistema de planejamento e orçamento;
- **Hipótese 2:** A efetividade do monitoramento da execução orçamentária fica prejudicada, porque a escala de eficácia dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento apresenta um grau de maturidade baixo.

Sabe-se que a Prefeitura de Aripuanã tem buscado aprimorar os controles internos dos sistemas administrativos, no entanto o que se percebe é o caminhar a passos lentos quanto ao estabelecimento de estruturas setoriais mais organizadas, que sejam capazes de desempenhar suas atividades de forma a atender os aspectos de boa governança do setor público. O sistema de planejamento e orçamento da gestão, por não dispor de normas internas claras e instrumentos tecnológicos aplicáveis quando da fase da execução orçamentária, e de servidores com todo o conhecimento técnico necessário, faz com que a efetividade do monitoramento seja deficitária, com um grau de maturidade dos controles internos bem abaixo do desejável. A pesquisa buscou verificar qual é a realidade concreta do município nesse sentido, para além da percepção geral de que existem lacunas e insuficiências.

## 1.2 Objetivos da pesquisa

Diante da importância do monitoramento do orçamento público como instrumento de planejamento e controle, a pesquisa teve como objetivo geral:

**Avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas de governo referentes às áreas de saúde, educação e assistência social, no município de Aripuanã (MT), no período 2018-2021.**

Para isso, propuseram-se como objetivos específicos:

- a) Identificar os principais programas municipais para as áreas de educação, saúde e assistência social, e dos indicadores para análise de seus resultados;**
- b) Analisar as peças orçamentárias, seus anexos de metas e prioridades referentes aos programas de governo nas áreas de educação, saúde e assistência social no município, elaborados para período analisado, bem como os dados de execução orçamentária;**
- c) Conhecer a estrutura do corpo técnico responsável pela elaboração, execução e monitoramento do orçamento público das unidades administrativas municipais selecionadas;**
- d) Verificar como ocorreu o monitoramento na fase da execução orçamentária, nos 10 programas de governo definidos no objetivo estratégico 1, se eles foram suficientes para auxiliar a efetividade das políticas públicas selecionadas e contribuíram para a elaboração do relatório anual de avaliação dos programas orçamentários, subsidiando as tomadas de decisões dos gestores;**
- e) Analisar o grau de maturidade dos controles no sistema de planejamento e orçamento, aplicando como critério de avaliação a escala de eficácia proposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 568/2014<sup>2</sup>; e**

<sup>2</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1299441/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1299441/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 11 jun. 2023.

f) Propor ações de aprimoramento nos registros municipais referentes ao monitoramento da execução orçamentária.

### 1.3 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Para melhor compreensão, a dissertação está organizada, além desta **Introdução**, da seguinte forma: na sequência, o **Capítulo 2** contempla o referencial teórico, que abrange as macrorreferências da pesquisa, com conteúdo sobre orçamento público, políticas públicas e programas de governo, monitoramento e avaliação de políticas públicas e maturidade de controles internos na área orçamentária, assim como a apresentação de estudos com objetivos próximos aos desta pesquisa; o **Capítulo 3** traz a metodologia com os seus elementos constitutivos: a abordagem metodológica geral, a estratégia de pesquisa e as técnicas de coleta e análise de dados; o **Capítulo 4** traz os dados sobre o orçamento público do município de Aripuanã para o período de 2018-2021; o **Capítulo 5** traz os resultados da pesquisa documental e das entrevistas, analisados conforme o referencial teórico; e o **Capítulo 6**, as a e propostas de aperfeiçoamento no sistema de monitoramento da execução orçamentária pela prefeitura municipal.



## 2

**REFERENCIAL TEÓRICO**

**Neste capítulo, são apresentados os referenciais teóricos adotados na pesquisa. São trabalhados a trajetória normativa do orçamento público no Brasil, conceitos básicos e análises de autores importantes sobre políticas públicas e programas de governo, monitoramento e avaliação de programas governamentais, bem**



como a importância dos indicadores e as noções de efetividade, eficácia e eficiência. Trabalha-se o tema maturidade de controles internos na área orçamentária e, também, são sintetizados estudos com objetivos próximos aos da pesquisa apresentada nesta dissertação.

## **2.1. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL**

De acordo com os autores Pires e Mota (2006, p. 20), a evolução do orçamento público no Brasil perpassa desde a vinda do Rei D. João VI, com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade, sendo que as diversas Constituições, desde a primeira outorgada em 1824 por Dom Pedro I até a sétima Constituição outorgada em 1.988 (CF 1988), atualmente em vigor, atribuem ao processo orçamentário e temas correlatos uma seção especial e à parte. Na CF 1988, o tema está disposto no Título VI – da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – das Finanças Públicas e dos Orçamentos.

A Lei nº 4.320/1964, que orienta as diretrizes da contabilidade pública, uniformizou o orçamento brasileiro e estabeleceu condições favoráveis para a implementação do orçamento-programa no Brasil. Coadunando com a evolução dessa questão no país, a Constituição de 1988 instituiu um sistema de planejamento e orçamento composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (PERES; SANTOS, 2020, p. 3-4).

Sobre o tema, salientam os autores Fernandes e Souza (2019, p. 72) que, constitucionalmente, o processo orçamentário brasileiro está organizado nessas três leis temporárias, ordinárias e horizontalmente equiparadas, de prerrogativa do Poder Executivo (artigo 165 da CF 1988)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

**Peres e Santos explicam que o PPA tem uma finalidade estratégica e de médio prazo, e a LOA deve operacionalizar as metas do PPA. Com relação à LDO, é uma interface entre as metas estabelecidas no PPA e as ações detalhadas na LOA, e define as metas de resultado fiscal a serem alcançadas (PERES; SANTOS, 2020, p. 4).**

---

**§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.**

**§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)**

**§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.**

**§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.**

**§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:**

**I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;**

**II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;**

**III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.**

**§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.**

**§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.**

**§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. [...]**

Os mesmos autores salientam, ainda, que as alterações postas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) propiciaram ganhos de *accountability* para o orçamento, em especial com a obrigatoriedade de inclusão na LDO do anexo de metas fiscais, da situação atuarial dos regimes de previdência e do anexo de riscos fiscais (PERES; SANTOS, 2020, p. 4).

Giacomoni (2012, p. 53) salienta que:

[...] a Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientam a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores.

Corroborando com a Constituição Federal, a LRF, Lei Complementar nº 101/2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, versando em seu art. 4º, inciso I, alínea “e”, que: “A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: [...] e) normas relativas ao controle de custos e à **avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos**” (BRASIL, Lei Complementar nº 101/2000, grifou-se). É no orçamento público que o governo detalha as políticas públicas, podendo assim ser considerado o principal alavanque da ação governamental.

## 2.2. ORÇAMENTO MUNICIPAL

A previsão de três leis que se complementam no campo orçamentário - PPA, LDO e LOA -, constante no artigo 165 da CF 1988

aplica-se também a estados, Distrito Federal e municípios. Também se aplica a eles a Lei nº 4.320/1964, a LRF e outras regras de aplicação nacional, e não apenas federal, referente a finanças públicas. Cabe aos municípios “aplicar suas rendas”, mas isso deve ocorrer “sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (artigo 30, inciso III, da CF 1988, parte final).

É importante registrar que grande parte dos municípios brasileiros têm grandes limitações em termos de gerar suas próprias rendas, a dependência dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>4</sup> é bastante grande, englobando a maioria dos entes federados locais (MENDES *et al.*, 2008, p. 38).

Prado (2007, p. 9-17) destaca a relevância de se compreender a chamada “brecha vertical”, a diferença entre o volume de encargos assumidos pelos governos subnacionais e o volume de recursos que esses governos conseguem obter sem depender das transferências federais. Para o tratamento da “brecha vertical”, as federações trabalham com transferências livres (como os recursos obtidos pelo FPM, no caso brasileiro) ou condicionadas (como os recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, no caso brasileiro), bem como com transferências legalmente definidas ou voluntárias.

Os municípios têm de observar uma série de regras no direcionamento de seus recursos orçamentários. Dos recursos obtidos com suas arrecadações e transferências constitucionais, os municípios devem aplicar pelo menos 25% em educação e 15% em saúde (artigos 212 e 198, § 2º, da CF 1988, respectivamente). Mesmo nas transferências voluntárias do governo central, há normas que necessitam ser observadas, que variam conforme cada campo de políticas públicas (ARRETCHE, 2004). As amarras institucionais estabelecidas aos municípios para a definição de seus gastos sociais, portanto, são fortes. Isso reforça a importância de monitoramento robusto por parte dos gestores municipais, tema da pesquisa aqui apresentada.

### **2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO**

---

<sup>4</sup> Ver artigo 159, *caput*, inciso I, da CF 1988.

Para Andrade (2016), conceitualmente a expressão “políticas públicas” possui diferentes sentidos. No aspecto político, encara-se como um processo de decisão, em que há com certeza conflitos de interesses a serem articulados. É por meio desse processo que o governo decide o que deve ou não ser feito. E no aspecto administrativo as políticas públicas constituem conjuntos de projetos, programas e atividades realizados pelo governo.

O mesmo autor afirma que o conceito de políticas públicas pode ser reconhecido como envolvendo os programas, ações e decisões tomadas pelos governos em suas diferentes esferas, com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados buscando assegurar determinado direito para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento da sociedade (ANDRADE, 2016). Esta forma de apresentação do conceito engloba tanto a vertente administrativa quanto a política.

O Guia Prático de Análise *Ex Post* de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018, p. 14) traz o entendimento de que políticas públicas são formadas por conjuntos de programas ou ações essenciais, incorporadas e articuladas, que provisionam bens ou serviços à sociedade, custeadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira.

No entendimento de Secchi (2012, p. 14), o conceito de política pública possui dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

Coadunando com essa perspectiva, Sobral e Santos (2017, p. 11) afirmam que as políticas públicas modelam, na maior parte, a sociedade, impactando de forma significativa a vida cotidiana do cidadão e fazendo com que o relacionamento entre sociedade e Estado se torne extremamente complexo e demandante de mecanismos de regulação, de avaliação e de ponderação.

Para isso, o governo precisa organizar seu trabalho de forma detalhada. Por exemplo, na área de saúde, há inúmeros desafios, como: atuação preventiva, construção de hospitais, distribuição de medicamentos pelo país e conter epidemias, entre outros. Nessa perspectiva, para organizar a atuação estatal, o orçamento não se limita à divisão pelas áreas temáticas mais amplas, ele também

apresenta os programas e ações orçamentárias (BRASIL, Portal Transparência, 2022).

Assim, o governo articula as suas ações em **programas**. Podem ser organizados por temas, que retratam os objetivos das políticas públicas. Há ainda os programas de gestão, que representam os gastos necessários para o funcionamento do Estado. E ainda os programas de operações especiais, que tratam dos gastos com a dívida pública (BRASIL, Portal da Transparência, 2022).

Deve ser destacada a importância dos **indicadores** que são considerados em diferentes fases dos processos atinentes às políticas públicas, e que ganham relevância nos esforços de monitoramento e avaliação (BRASIL, Portal da Transparência, 2022).

Os indicadores, para o campo aplicado das políticas públicas, são considerados medidores que permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Nas políticas públicas, esses medidores, apontam, aproximam, em suma traduzem em termos operacionais as dimensões de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas (JANNUZZI, 2005, p. 138).

Para os autores Gertler *et al.* (2018), os indicadores de resultado são utilizados para definir se determinado programa é bem-sucedido ou não. São também relevantes na aplicação de cálculos estatísticos que são utilizados para demarcar o tamanho das amostras necessárias para a avaliação (2018, p. 46).

Os mesmos autores salientam que, uma vez definidos os principais indicadores, é preciso instituir objetivos precisos para cada programa. Ainda afirmam que a dimensão dos seus efeitos consiste na relevância das mudanças esperadas pela política pública (GERTLER *et al.*, 2018, p. 46).

Ressaltam, ainda, que a sequência de resultados esperados bem estruturada subsidia um direcionamento benéfico para selecionar os indicadores que serão empregados. Devem ser considerados nesse âmbito os indicadores utilizados tanto para monitorar a execução do programa, quanto para avaliar os seus impactos (GERTLER *et al.*, 2018, p. 46).

Por fim, argumentam sobre a importância de “monitorar os indicadores de implementação, de forma a permitir se determine se

as intervenções foram realizadas conforme o planejado, se atingiram os beneficiários desejados e se foram implementadas no tempo pretendido” (GERTLER *et al.*, 2018, p. 47).

O processo da execução orçamentária das ações propostas nos programas de governos tem relação com os aspectos de **eficiência, eficácia e a efetividade** dos resultados neles alcançados.

Quanto a isso, o doutrinador José Afonso da Silva (2005, p. 671) afirma que o princípio da eficiência é um conceito econômico que qualifica atividades. É também o fazer acontecer com racionalidade, implicando aferir os custos da satisfação das necessidades públicas considerando o grau de benefício obtido. Assim, versa orientar a atividade administrativa visando alcançar melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe, e a um custo menor.

O mesmo doutrinador ainda destaca que a eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e diversos meios necessários para satisfazer adequadamente às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários (SILVA, 2005, p. 672).

Nessa linha, Marinho e Façanha (2001, p. 6) retratam que a proporção da eficiência direciona a avaliação para considerações quanto aos custos e benefícios dos programas sociais, e destacam as grandes complexidades a respeito do que deve, ou não, ser considerado. Assim, para eles, as organizações só estariam sendo eficientes se demonstrassem antes ser efetivas.

Os mesmos autores salientam que a efetividade de um programa social tem a ver com aprimoramento e implementação de objetivos. Afirmam também que as organizações se tornam efetivas quando seus critérios de escolhas e atuação direcionam “para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação” (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 6).

Os referidos autores mencionam, citando Kreps (1990), que a eficiência na prática seria equiparada à efetividade organizacional, pois são dimensões organizacionais amplas, e porque ela somente teria seu alcance na proporção em que as organizações e programas se demonstram efetivos, bem como suas regras de conduta

compostas de reputação e confiabilidade (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 6-7).

Complementa, ainda, afirmando que os programas sociais são regidos por objetivos de eficácia, por considerar que os investimentos mobilizados devem produzir os efeitos desejados (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 7).

Por fim, abordam que, na sua visão, a efetividade e a eficiência dos programas são componentes da eficácia, ou seja, os programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 7).

Para Rua (2010, p. 19), por sua vez, o conceito de eficiência operacional está relacionado à análise dos custos e prazos esperados na implantação de uma política, programa, projeto ou atividade. Já eficácia se relaciona ao alcance dos resultados pretendidos para o projeto, independentemente dos custos implicados.

A diferença maior entre os autores diz respeito a como considerar o conceito de efetividade.

De forma resumida e didática, Rua (2010, p. 20) explica que a eficácia está relacionada a analisar as atividades considerando seus resultados esperados iniciais, intermediários e finais; a eficiência se relaciona com os produtos ponderando seus custos; e a efetividade está relacionada aos produtos considerando o conjunto de seus efeitos.

## **2.4. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO**

Sobre a avaliação dos programas de governo, as autoras Ramos e Schabbach (2012, p. 1272) afirmam se tratar de relevante instrumento, contribuindo para a eficiência dos recursos públicos, a qualidade da gestão e o controle social sobre a efetividade da ação do Estado, operacionalizado pela divulgação de resultados das ações de governo.

Afirmam também que a avaliação, além de aperfeiçoar a tomada de decisão, a alocação adequada de recursos e a promoção da responsabilização por decisões e ações (*accountability*) dos



governantes perante os órgão de controle, permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com resultados mais robustos e utilização mais racional dos recursos (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273).

As autoras ainda versam sobre a diferença existente entre “avaliar” e “monitorar”, dizendo que “o acompanhamento ou monitoramento **é uma atividade gerencial interna**”, realizada de forma sistemática durante o período de implementação da política pública, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, por meio de dados sobre as metas iniciais, os indicadores e os resultados associados aos programas. Essa atividade é necessária para se acompanhar as metas de um projeto, as trilhas que uma intervenção percorre e as métricas para mensurar os efeitos no público-alvo (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1279, grifou-se).

Elas afirmam que, conforme os resultados do monitoramento, pode-se recomendar adequações do plano e das condições operacionais e a correção dos rumos. Ainda destacam que, para desenvolver um bom monitoramento, é necessário:

[...] identificar os objetivos que o programa ou a estratégia busca alcançar; elaborar indicadores que possam monitorar o progresso em relação às metas; e fixar metas quantitativas e temporais para cada indicador. Um dos aspectos constitutivos do monitoramento é a elaboração de indicadores de performance e de progresso da política, observados periodicamente (a cada trimestre, semestre ou ano). (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1280).

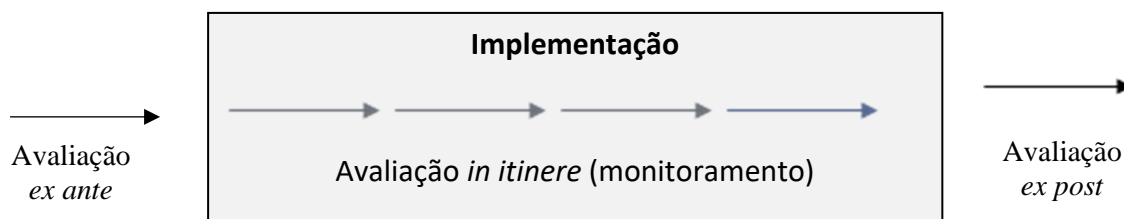
Quanto à avaliação, elas pontuam que pode ser “realizada antes, durante a implementação e também depois da implementação, após o programa provocar o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos”. Explicam que a avaliação requer informações advindas do monitoramento, para julgar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas. Reforçam que um instrumento complementa o outro, porém a avaliação vai mais adiante, pois analisa se o plano original está atendendo aos objetivos propostos no desenho da política pública (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1280).

Sobre o tema, Secchi (2012, p. 49) aborda que a avaliação da política pública é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o

sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (citando ANDERSON, 1979, p. 711).

O referido autor ainda aborda, citando Costa e Castalar (2003), a distinção entre a avaliação *ex ante*, que é realizada antes da implementação da política pública e a avaliação *ex post*, que é realizada posteriormente à implementação. Existe ainda a avaliação *in itinere*, como avaliação “**formativa ou monitoramento**”, ocorrendo no tempo do processo de implementação com a finalidade de promover os ajustes imediatos, conforme demonstrado na Figura 1 (SECCHI, 2012, p. 49).

**Figura 1** - Os três momentos de avaliação, segundo Leonardo Secchi



Fonte: Secchi (2012).

Nesta linha, o Guia Prático de Análise *Ex Post* (BRASIL, 2018, p. 14 e 15) versa também sobre a diferença entre monitoramento e a avaliação de políticas públicas, trazendo que a avaliação deveria ser realizada por órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política pública. Já o monitoramento seria um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável por ela.

O mesmo documento destaca que é importante a diferenciação desses instrumentos. Considera que a avaliação é um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise. Ela em tese abrange a forma como a política está sendo implementada ou desenhada, quais os objetivos desejados e adversos, quais são seus principais atores e a forma de aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2018, p. 14).

Já o monitoramento, é bastante relevante na execução das políticas públicas, não devendo ser ignorado de forma alguma. É um processo contínuo ao longo da implementação. Tem como objetivos, entre outros, controlar a entrega de insumos, o calendário

de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas (BRASIL, 2018, p. 15).

Ainda sobre o monitoramento, o guia aborda que este permite reconhecer os problemas que prejudicam as ações no decorrer da execução, os processos ou os objetivos da política pública, devendo ser utilizado para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação. O monitoramento necessita ser realizado rotineiramente, visando retroalimentar o ciclo de ajustes de uma política e o seu plano de gestão de riscos (BRASIL, 2018, p 15).

Para isso, faz-se necessário o uso de metodologias formais, visto que, diferentemente da análise individual, no caso das políticas públicas fica difícil especificar os benefícios subjetivos de toda a sociedade (BRASIL, 2018, p. 15).

Coadunando com essas discussões, segundo Rua (2010), o monitoramento serve para:

(a) identificar falhas no desenho da política, programa ou projeto e/ou no seu Plano de Ação ou Execução, resultantes ou de erros de formulação ou de mudanças imprevistas da realidade; (b) estabelecer se a política, programa ou projeto está sendo implementada conforme o planejado; (c) examinar continuamente os pressupostos da política, programa ou projeto, a fim de identificar os riscos de não serem realizados os objetivos; (d) identificar problemas recorrentes que precisam ser solucionados e prever suas conseqüências sobre a consecução dos objetivos; (e) recomendar mudanças no Plano de Ação ou de Execução. Os resultados do monitoramento são utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões e ele deve gerar aprendizagem organizacional. (RUA, 2010, p. 5).

A autora salienta que o monitoramento é um exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos de uma intervenção, com a finalidade da obtenção de mais eficácia, eficiência e efetividade, esta última a depender da abrangência do monitoramento (RUA, 2010, p. 5).

Nesta mesma linha, os autores Vaitsman *et al.* (2006, p. 21) afirmam que:

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo,

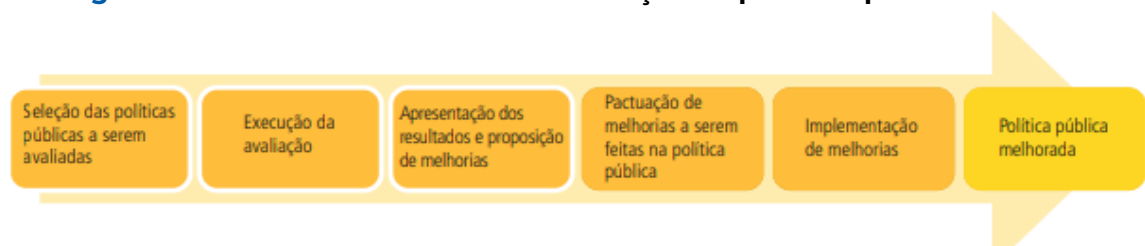
cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

O guia anteriormente citado destaca que há vários instrumentos de planejamento e monitoramento de suas políticas públicas. Uma das principais referências é o próprio PPA. É a partir dele que, em tese, são realizados o monitoramento e a avaliação da execução dos programas temáticos nele inseridos, consistindo na verificação dos principais resultados, na identificação das dificuldades de execução e na indicação das medidas para a melhoria de seu desempenho (BRASIL, 2018, p. 16).

No caso do governo federal, o guia aborda que o monitoramento é realizado por meio da captação de informações estruturadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), as quais apoiarão a elaboração do Relatório de Avaliação do PPA, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de maio, e posteriormente disponibilizado nos sítios do Ministério do Planejamento, do PPA Cidadão e da Biblioteca Digital do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2018, p. 16).

Na perspectiva das boas práticas, o guia mostra o processo coordenado de avaliação de políticas públicas, que se inicia com a seleção das políticas a serem analisadas e se encerra com a implementação de melhorias na execução das políticas avaliadas, conforme reproduzido na Figura 2.

**Figura 2** - Processo coordenado de avaliação de políticas públicas



Fonte: Brasil (2018).

Por fim, Gertler *et al.* (2018) explicam que a implementação do monitoramento dos programas é essencial para uma avaliação de impacto. Ela permite que a equipe de avaliação verifique se as atividades estão sendo implementadas conforme o desejado, quais beneficiários receberam o programa, com que velocidade o programa está sendo implementado e como os recursos estão sendo aplicados.

## **2.5. O CONTROLE INTERNO E A AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

A este ponto, deve-se levar em conta que a Constituição Federal traz em seus artigos que o poder público deva dispor de mecanismos de controle interno como forma de acompanhar seus atos e agentes.

A Controladoria Geral da União (CGU) aborda em seu Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão que a necessidade do controle interno está em promover a otimização dos recursos públicos, oferecendo alternativas de melhoria na atuação de cada setor da administração pública, proporcionando melhor qualidade, transparência e, acima de tudo, probidade administrativa (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 9).

Complementa ainda que o controle interno deve compreender o “plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela Administração Governamental para salvaguardar os seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas e verificar a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis e o cumprimento da lei” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 9).

Para isso, o controle interno deve ser compreendido “como processo amplo, permanente e contínuo, que visa: - **ao monitoramento permanente das atividades planejadas e executadas**; - à fiscalização das atividades; - à correção de eventuais irregularidades; - à orientação aos gestores; - à avaliação e gerenciamento de riscos”. Tem como função “guiar e orientar o administrador público durante a sua gestão, no exercício de cada programa, projeto e meta para que o resultado de cada atuação seja

atingido de maneira eficaz” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 9 e 10, grifou-se).

Para Castro (2011, p. 293), o controle interno na área pública objetiva “funcionar como mecanismo de auxílio para o administrador público e como instrumento de proteção e defesa do cidadão”. Afirma ainda que: “o controle garante que os objetivos da organização pública serão alcançados e que as ações serão conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz”.

O mesmo autor aborda que as formas e métodos de controle dependem da necessidade de cada órgão, e para sua efetividade devem atender a alguns critérios básicos (CASTRO, 2011 p. 293):

- Controle certo, no lugar e no tempo certo;
- Controle exercido junto ao ato praticado e proporcional aos riscos envolvidos;
- Controle funcionando de forma consistente e permanente;
- Controle com custos adequados, sem exceder os benefícios dele provenientes;
- Controle como instrumento auxiliar do dirigente, para a tomada de decisões; e
- Controles com métodos eficientes de prevenção, para evitar apontar fatos consumados e geralmente irremediáveis financeira, administrativa e politicamente.

Quanto à organização do controle interno, Castro (2011, p. 293), menciona que é de responsabilidade do administrador, devendo primeiramente administrar o patrimônio e os recursos da instituição, sem desperdício e desvio. Em segundo momento, manter as condições que comprovem a prática da boa gestão, pois as falhas de sua funcionalidade “trazem reflexos inevitáveis nos resultados da administração, podendo comprometê-la”.

Castro (2011, p. 308) menciona o art. 75 da Lei nº 4.320/1964, que justifica a existência de sistema de controle ao “determinar o controle sobre os atos administrativos, a fidelidade funcional dos agentes, o cumprimento dos limites financeiros e o alcance dos resultados”:

**Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:**

**I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;**

**II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;**

**III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.**

**Quando os controles internos administrativos do setor público são capazes de atingir seus objetivos, as consequências afetam positivamente toda a sociedade e, em especial, as camadas mais carentes que dependem exclusivamente dos serviços oferecidos pelo Estado, revelando assim a boa face da gestão pública. Porém, Castro (2011, p. 308) destaca que há dificuldades de “sistematizar o controle interno e de entender suas nuances no meio acadêmico e nas grandes entidades”. Destaca que este problema é maior nos pequenos municípios, pelo fato de as tarefas frequentemente serem desempenhadas por uma mesma pessoa, o que leva a administração a ser fortemente centralizada, “ocasionando a perda da segregação de funções e o risco de perda de continuidade de trabalho aumenta”.**

**Percebe-se que os órgãos de controle vêm intensificando as avaliações de desempenho dos controles internos da administração pública, com o objetivo de conhecer o grau de maturidade dos controles da organização e o funcionamento das atividades relevantes nos municípios e outras esferas estatais, seus sistemas, programas e projetos quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.**

**Nesta seara, a CGU, em 2018, expediu um relatório de avaliação do processo de planejamento e orçamento do governo federal, visando identificar, nas etapas de elaboração do PPA, LDO e LOA, "deficiências ou fragilidades passíveis de correções para que as avaliações das políticas públicas e programas de governo sejam utilizadas na retroalimentação do processo de planejamento, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos". Fica destacado que o tema foi de grande relevância devido à grave crise fiscal, o que resultou no Novo Regime Fiscal (NRF), acrescido ao Ato**

das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC), artigos 106-114, Emenda Constitucional nº 096/2016 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018, p. 7).

Foram examinados oito pontos de controle relevantes para a área de planejamento e orçamento na esfera federal, demonstrando fragilidade nos pontos examinados, conforme detalha o Quadro 1 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018, p. 7-9).

**Quadro 1- Resumo do Relatório de Avaliação do Macroprocesso de Planejamento e Orçamento**

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO MACROPROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO		
Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – SEPLAN Secretaria de Orçamento Federal - SOF Exercício 2018		
Tipo de trabalho:	Análise e avaliação do processo de planejamento e orçamento do governo federal, buscando identificar, nas principais etapas de elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), deficiências ou fragilidades passíveis de correção para que as avaliações das políticas públicas e programas de governo sejam utilizadas na retroalimentação dos processos de planejamento e orçamento, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos.	
QUESTÕES EXAMINADAS	RESULTADO DO EXAME	RECOMENDAÇÕES
Em relação ao Plano Plurianual – PPA - foram respondidas as seguintes questões de auditoria:		
1 - Se o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 apresenta diretrizes, normas e orientações técnicas, de forma a explicitar os mecanismos e meios utilizados para incorporação dos resultados apresentados pelos	O Processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 NÃO apresenta, de forma explícita, mecanismos ou meios a serem utilizados para incorporação dos	1 – Desenvolver metodologia para os processos de monitoramento e avaliação do PPA, alinhadas com a proposta do novo modelo de PPA



<p>Relatórios Anuais de Avaliação do PPA 2012-2015, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos;</p>	<p>resultados apresentados pelos Relatórios de Avaliação do PPA 2012-2015.</p>	<p>2020-2023, estabelecendo ferramentas ou mecanismos efetivos que incorporem os resultados do</p>
<p>2 - Se o processo de atualização do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 é realizado, a princípio, para a incorporação tempestiva dos resultados do monitoramento contínuo, visando o aperfeiçoamento da alocação dos recursos públicos, ou somente representa uma revisão ou atualização das “Metas” de modo a compatibilizá-las com alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional;</p>	<p>O Processo de atualização do Plano Plurianual 2016-2019 NÃO incorpora tempestivamente os resultados do monitoramento contínuo.</p>	<p>monitoramento contínuo e das avaliações do PPA anterior no fluxo dos processos de elaboração e atualização do PPA, tornando esses processos eficientes ferramentas de avaliação de políticas públicas. Achados nº 1, 2, 3 e 4</p>
<p>3 - Se o processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 apresenta, efetivamente, ferramentas de avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos;</p>	<p>O Processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2016-2019, NÃO APRESENTA, efetivamente, ferramentas de avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.</p>	
<p>4 - Se na metodologia para elaboração do PPA 2020-2023 (proposta preliminar) foram incorporadas melhorias apontadas no Acórdão nº 948/2016-TCU-Plenário, que buscam facilitar o aperfeiçoamento no processo de alocação de recursos públicos, referentes ao estabelecimento de:</p>	<p>A metodologia para elaboração do PPA 2020-2023 (proposta preliminar) incorpora parcialmente as principais melhorias apontadas no Acórdão nº 948/2016-TCU-Plenário. ✓Faltam indicadores de efetividade no PPA; ✓</p>	<p>3 - Incluir uma instância supervisora ou revisora do processo de elaboração dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação realizados pelas Setoriais no SIOP na nova metodologia para o</p>

<p>✓ Indicadores de Impacto (efetividade) para os programas, e não somente indicadores de Desempenho (eficiência e eficácia), visando o monitoramento da visão estratégica do Plano; ✓ Valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos; ✓ Valores anuais de referência para as metas; ✓ Responsáveis e indicadores individualizados para cada objetivo; ✓ Metas anuais para os objetivos, não registrando somente o resultado do primeiro ano e o almejado ao final do período; ✓ Dispositivos que evitem a atualização anual dos valores globais dos programas no processo de revisão do PPA segundo as dotações atualizadas das leis orçamentárias;</p>	<p>Os objetivos do plano não possuem indicadores, tampouco metas anuais; ✓ Não há definição clara dos responsáveis pela realização dos objetivos do plano, somente aqueles decorrentes de agendas transversais sem planos nacionais; ✓ O monitoramento semestral revela-se intempestivo para auxiliar a gestão; ✓ Os processos de monitoramento e avaliação são formais e nem sempre retroalimentam o sistema de planejamento.</p>	<p>monitoramento e avaliação da execução do PPA e da LOA. Achado nº 1, 2, 3, 5, 6 e</p>
--	--	---

**Em relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi respondida a seguinte questão de auditoria:**

<p>5 - Se a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece, de forma efetiva, normas a respeito da avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o artigo 4º, Inciso I, alínea “e” da Lei de Responsabilidade Fiscal, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos.</p>	<p>A Lei de Diretrizes Orçamentárias não estabelece, de forma efetiva, normas a respeito da avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o artigo 4º, Inciso I, alínea “e” da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>	<p>2 - Desenvolver metodologia para integrar os processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de ações, programas e políticas públicas constantes das leis orçamentárias precedentes nas discussões do processo de elaboração dos Projetos de Leis Orçamentárias (PLOAs), com vistas a subsidiar o aprimoramento da alocação de</p>
--	---	--

		recursos. Achados nº 5, 6 e 7
--	--	-------------------------------

**Em relação a Lei Orçamentária – LOA foram respondidas as seguintes questões de auditoria:**

<p><b>6 - Se o processo de elaboração das Leis Orçamentárias (LOA) apresenta diretrizes, normas e orientações técnicas, de forma a explicitar os mecanismos e meios utilizados para incorporação dos resultados apresentados pelos Relatórios Anuais de Avaliação da execução da Lei Orçamentaria precedente, realizadas pela SOF, visando a efetiva retroalimentação do processo orçamentário, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos;</b></p>	<p><b>O Processo de elaboração das Leis Orçamentárias não apresenta, de forma explícita, mecanismos ou meios a serem utilizados para incorporação dos resultados apresentados pelos Relatórios Anuais de Avaliação da Execução da Lei Orçamentaria precedente.</b></p>	<p><b>3 – Incluir uma instância supervisora ou revisora do processo de elaboração dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação realizados pelas Setoriais no SIOP na nova metodologia para o monitoramento e avaliação da execução do PPA e da LOA. Achado nº 1, 2, 3, 5, 6 e 7</b></p>
<p><b>7 - Se o processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual, realizadas pela SOF, geram subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário;</b></p>	<p><b>As informações geradas pelo acompanhamento e avaliação da execução dos orçamentos são parcialmente utilizadas para o aprimoramento do processo de elaboração dos PLOAs.</b></p>	

**Em relação ao Processo de Governança do Sistema de Planejamento e Orçamento do governo federal foi respondida a seguinte questão de auditoria**

<p>8 - Se o Sistema de Governança do processo de planejamento e Orçamento do governo federal está estruturado de forma sinérgica a fornecer avaliações periódicas das políticas públicas (programas e ações) com vista a melhoria da alocação dos recursos públicos e a retroalimentação dos referidos processos.</p>	<p>Deficiências na governança orçamentária do Poder Executivo Federal fragilizam a retroalimentação do orçamento e tomada de decisão quanto à revisão de políticas e gastos públicos.</p>	<p>4 - Conjuntamente com os demais atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, definir a base normativa para o sistema de avaliação e respectiva apropriação de seus resultados, com critérios de seleção, os métodos de avaliação, a periodicidade das avaliações, fluxo das informações, a forma de divulgação e instâncias decisórias. Achado nº 8</p>
<p>Fonte: Elaboração própria com dados coletados do RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO MACROPROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO ANO 2018 - disponível em: <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-avaliacao-planejamento.pdf">https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-avaliacao-planejamento.pdf</a></p>		

Destaca-se entre os pontos de controles examinados o terceiro, que tratou de avaliar: “Se o processo de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019 apresenta efetivamente, ferramentas de avaliação de Políticas Públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do processo de elaboração do PPA 2020-2023” (2018, p. 8).

Nessa perspectiva, a equipe concluiu pela negatividade do controle, considerando que o processo de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019 **não** apresenta efetivamente ferramentas de avaliação de políticas públicas, por constatar “um vício no processo de monitoramento e avaliação do PPA, devido à falta de separação das funções de execução e monitoramento”. Afirma-se ainda que: “as práticas e monitoramento não podem ter um fim em si mesmas. As informações produzidas precisam retroalimentar o ciclo, a fim de tornar possível aferir se os

**mecanismos de implementação das políticas públicas estão funcionando de forma eficaz, eficiente e econômica” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018, p. 15-16).**

**A equipe de auditores recomendou aprimoramento para:**

**1 – Desenvolver metodologia para os processos de monitoramento e avaliação do PPA, alinhadas com a proposta do novo modelo de PPA 2020-2023, estabelecendo ferramentas ou mecanismos efetivos que incorporem os resultados do monitoramento contínuo e das avaliações do PPA anterior no fluxo dos processos de elaboração e atualização do PPA, tornando esses processos eficientes ferramentas de avaliação de políticas públicas. Achados nº 1, 2, 3 e 4. [...]**

**3 – Incluir uma instância supervisora ou revisora do processo de elaboração dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação realizados pelas Setoriais no SIOP na nova metodologia para o monitoramento e avaliação da execução do PPA e da LOA. Achados nº 1, 2, 3, 5, 6 e 7 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018, p. 31).**

**Na linha de avaliação de maturidade dos controles internos, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), no seu planejamento estratégico para 2016-2021, estabeleceu como meta: “Garantir que 100% dos fiscalizados atendam a, no mínimo, 70% dos requisitos de maturidade do sistema de controle interno em nível de entidade e em, pelo menos, cinco atividades relevantes, até dezembro de 2021” (TCE-MT, 2017, p. 30).**

**Desta forma, implementou o Programa de Aprimoramento dos Controles Internos – APRIMORA, cuja finalidade foi desenvolver a metodologia de avaliação dos controles internos administrativos, que fornece apoio técnico para a implementação, o funcionamento e a avaliação dos controles, visando alcançar melhorias na governança da gestão pública mato-grossense (TCE-MT, 2017).**

**O programa proporcionou, entre 2015-2019, capacitações aos controladores internos do municípios do Estado de Mato Grosso, para atuarem na avaliação do grau de maturidade dos controles internos nas áreas de: Alimentação Escolar; Logística de medicamento; Gestão de Compras Públicas; Gestão de Frotas; Gestão Financeira; e Nível de Entidade, adotando questionários de**

avaliações de controles internos (QACIs), elaborados pelo corpo técnico do TCE/MT, aplicados pelos controladores internos. (TCE/MT, Resoluções Normativas - RN 2016-2020)<sup>5</sup>.

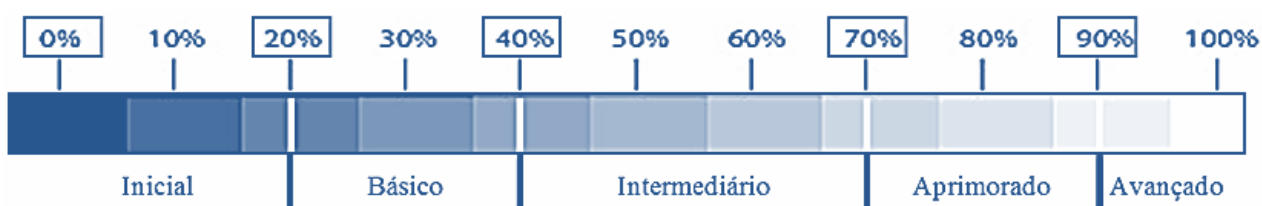
A escala de eficácia dos controles foi calculada conforme as pontuações recebidas para cada controle avaliado, considerando os controles como: inexistente; fraco; mediano; e forte. Dependendo do resultado, o índice de avaliação destes controles se enquadra entre inicial a avançado, conforme demonstram o Quadro 2 e a Figura 3 (TCE/MT, 2015).

**Quadro 2 - Escala de eficácia do controle**

Eficácia	Situação encontrada
0 Inexistente	Ausência completa do controle
1 - Fraco	Informal; sem disseminação; sem aplicação; quase sempre falha
2 Mediano	Formalizado, conhecido, aplicado, funciona; pode ser aprimorado
3 - Forte	Sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de "melhor prática"

Fonte: Caderno de estudo do programa APRIMORA do TCE/MT.

**Figura 3 - Índice de avaliação dos controles internos<sup>6</sup>**



Fonte: TCU, Acórdão nº 568/2014–Plenário.

<sup>5</sup> RN 008/2016 - Logística de medicamentos Acórdão 281/2017; RN 034/2016 - Alimentação Escolar Acórdão 242/2017; RN 015/2017 - Gestão de Frotas Acórdão 536/2018; RN 028/2017 - Contratações Pública Acórdão 353/2019; RN 016/2018 - Gestão Financeira Acórdão 97/2020; RN 019/2018 - Nível de Entidade Acórdão 354/2019

<sup>6</sup> A soma de pontos obtidos é dividida pelo total de pontos possíveis, o que resulta em um índice de avaliação dos controles internos.



**Desta forma, com a metodologia acima aplicada pelo TCU, pode-se avaliar a escala de eficácia dos controles internos e o grau de maturidade destes controles para o sistema administrativo.**

**O capítulo 3, a seguir, apresenta a metodologia aplicada na pesquisa.**



## 3

**METODOLOGIA DE PESQUISA**

**Neste capítulo, apresenta-se a metodologia adotada na pesquisa, cujo foco está em avaliar a efetividade do monitoramento durante a fase da execução orçamentária para as áreas de saúde, educação e assistência social no município de Aripuanã, entre 2018 a 2021.**

**São discutidos o tipo de pesquisa, os critérios para a seleção dos entrevistados e os procedimentos adotados respectivamente para a coleta e análise dos dados, bem como as limitações dos métodos utilizados.**



### 3.1. TIPO DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA

A pesquisa teve uma abordagem quantitativa e qualitativa, buscando levantar, quantificar e analisar os programas de governo e suas ações desenhados para as políticas públicas das áreas de saúde, educação e assistência social no município de Aripuanã, considerando os objetivos estratégicos previamente estabelecidos pelo governo local.

Adotou-se metodologia de estudo de caso, para analisar a relevância do monitoramento da execução orçamentária como ferramenta para auxiliar a consecução dos resultados propostos pelos gestores para os programas governamentais e o alcance dos seus objetivos.

A escolha do caso específico de Aripuanã se justifica pela atividade profissional da pesquisadora, que facilita a obtenção de grande número de dados e o contato com os entrevistados.

Pode-se afirmar, também, que Aripuanã é um município com características especiais, que merecem estudo.

É uma pequena cidade de 22.714 habitantes, localizada na Região Noroeste Mato-Grossense, distante da capital do estado (Cuiabá), aproximadamente 1.050km, que se destaca pela alta regularidade das vendas ligadas principalmente à agropecuária e atividades correlatas, e pelo elevado potencial de consumo. Na economia, segundo dados do IBGE de 2018, o setor industrial, com R\$ 415,988 milhões, responde por 50,8% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal de R\$ 818,257 milhões, seguido por serviços (R\$ 141,763 milhões), administração pública (R\$ 133,153 milhões), impostos (R\$ 67,656 milhões) e agropecuária (R\$ 59,695 milhões). O PIB *per capita* é de R\$ 37.215,51.<sup>7</sup>

O município tem recebido investimentos econômicos relevantes nos últimos anos. Destaca-se nesse sentido a implantação de um projeto da mineradora Nexa Resources, com operação prevista para breve. Ele envolverá investimento de 547

<sup>7</sup> Disponível em [http://www.mt.gov.br/rss/-/asset\\_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/16166299](http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/16166299). Acesso em: 14 jun. 2023.

milhões de dólares, em exploração e beneficiamento de zinco, cobre e chumbo, na Serra do Expedito<sup>8</sup>.

Aripuanã apresentou crescimento considerável de incremento em sua receita própria nos últimos anos, de acordo com o apresentado nas peças orçamentárias analisadas nesta pesquisa (ver capítulo 4).

Ao mesmo tempo, sofre com dificuldades na área de logística, para escoamento de seus produtos, bem como para recepção de matéria-prima e produtos comerciais, o que ocorre principalmente por dispor de rodovias de acesso não pavimentadas. Há também problemas sociais relevantes, exatamente o que se pretende estudar nesta pesquisa.

A metodologia de estudo de caso tem como pontos fortes o estudo do fenômeno de interesse no contexto real, trazendo detalhamento importante que será útil para a proposição de caminhos de aperfeiçoamento na gestão pública, como é esperado em um mestrado profissional.

Nesta perspectiva, conforme destaca Ventura (2007, p. 384), citando Yin (2001), o estudo de caso retrata uma análise empírica, constituindo um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados.

A mesma autora ainda menciona que o estudo de caso pode incluir tanto estudos de caso único, como o realizado nesta pesquisa, quanto o estudo de vários casos, e também envolver abordagens quantitativas, qualitativas ou mistas (VENTURA, 2007, p. 384). Assim, constitui um equívoco relacionar o estudo de caso apenas às abordagens qualitativas, como o senso comum costuma apontar.

A autora ressalta que:

[...] o estudo de caso como modalidade de pesquisa é entendido como uma metodologia ou como a escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações. (VENTURA, 2007, p. 384)

---

<sup>8</sup> Mesma fonte anterior.

Ventura (2007, p. 384) salienta que os estudos de caso mais recorrentes são os focados em uma unidade, mas também são importantes os múltiplos, nos quais vários estudos são conduzidos simultaneamente: vários indivíduos ou várias organizações, por exemplo.

Como dito anteriormente, a técnica do estudo de caso, nesta pesquisa de natureza aplicada, viabilizou avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, aferindo o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas pelo governo municipal de Aripuanã, no período de estudo.

### 3.2. DA COLETA DE DADOS

Com relação à coleta de dados, buscou-se desenvolver ações relevantes, aplicando as seguintes técnicas:

a. Levantamento em sistemas de *software* dos dados financeiros dos principais programas de governo propostos para a área social, descritos nas peças de planejamento elaboradas para 2018-2021, avaliando a execução orçamentária no mesmo período e aferindo o orçado e o executado em cada ano;

b. Realização de visitas *in loco* aos setores de orçamento e planejamento das unidades administrativas municipais, aplicando o método observacional para avaliar a estrutura física, tecnológica e humana desses departamentos e o registro dos procedimentos adotados pelo corpo técnico da área orçamentária;

c. Entrevistas com perguntas elaboradas e aplicadas ao corpo técnico dos servidores lotados nas unidades administrativas municipais selecionadas, envolvendo tanto os gestores responsáveis pela formulação e implementação dos programas selecionados, quanto aqueles que se dedicam especificamente ao monitoramento orçamentário, assim como o Poder Legislativo municipal;

d. Levantamento dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo elaborados para este período e encaminhados ao Poder Legislativo municipal;

e. Elaboração e aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACIs (APÊNDICE 1), composto de treze pontos

de controle voltados à área do sistema de planejamento e orçamento, para avaliar o grau de maturidade dos controles nesta área; e

f. Identificação do monitoramento efetuado no decorrer da execução orçamentária no período em foco, para as áreas e os programas específicos avaliados.

### **3.3. DA ANÁLISE DOS DADOS E OBTENÇÃO DOS RESULTADOS**

Para resposta aos objetivos propostos da pesquisa, fez-se inicialmente a avaliação das informações levantadas quanto à execução orçamentária dos dez programas de governo definidos no Objetivo Estratégico 1 para área social, aferindo o comportamento da meta orçada inicial com a meta executada, avaliando o índice de resultados financeiros alcançados para cada programa, atendendo assim os objetivos específicos da pesquisa “a” e “b” (ver seção 1.2).

As avaliações setoriais, com base em método observacional que envolveu interação com os gestores e outros servidores, focaram elementos relevantes da estrutura física, tecnológica e humana dos departamentos de planejamento e orçamento das secretarias de educação, assistência social e saúde, com vista avaliar a estrutura de governança do sistema, conforme dados apresentados no Quadro 3.

**Quadro 3 - Elementos setoriais avaliados**

ROTEIRO DE VISITA AOS DEPARTAMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS AVALIADAS NA PESQUISA		
ASPECTOS OBSERVADOS	CRITÉRIOS AVALIADO	RESULTADOS
1) Estrutura física:	a) Dispõe de lugar arejado e espaço adequado	Inadequado
	b) Divide ambiente com outro departamento	
2) Estrutura humana	c) Quantitativo de servidor é suficiente	Insuficiente
	d) Dispõe de conhecimento do orçamento público	Pouco conhecimento
	e) Grau de formação escolar	superior em áreas diversas
	f) Grau de afinidade com os programas de governo definido nas peças de planejamento: ( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular (Os quesitos serão avaliados de acordo com a observação de conhecimento aos Programas de Governo definidos para a área nas peças de planejamento vigente)	Regular
	g) Vínculo com a Gestão	Efetivo/comissionado
	h) se executa atribuições somente da área orçamentárias ou outros controles	Insatisfatório
	i) Avaliar se há algum registro do monitoramento da execução orçamentária	Insuficiente
3) Estrutura tecnológica	j) Equipamentos de informática do departamento (impressoras, computadores, outros periféricos de informática)	suficiente
	k) Existência de software para o Sistema orçamentário	Insuficiente
	l) Dados monitorados da execução orçamentária são lançado em Plataforma de Sistema	

Fonte: Dados observados durante as visitas in loco realizadas entre fevereiro e março/2023

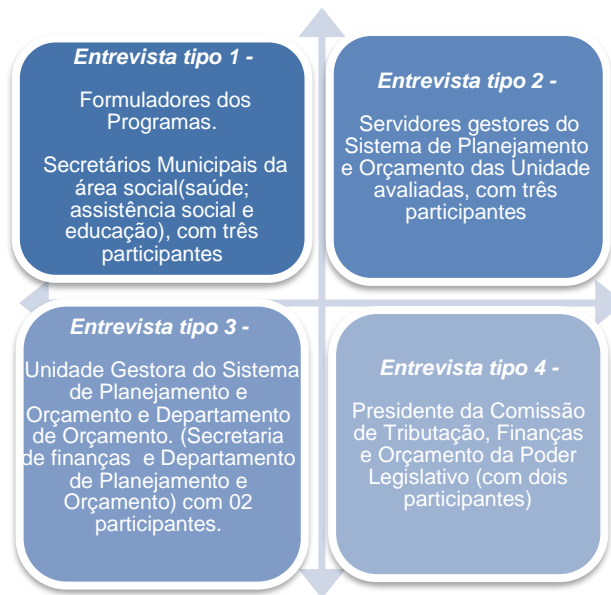
Para as entrevistas, aplicou-se roteiro que buscou conhecer com detalhes os gestores formuladores dos programas para as políticas públicas e o corpo técnico das unidades de gestão (UGs), bem como a atuação do Poder Legislativo no acompanhamento da execução do orçamento público.

Desta forma, conforme mostra a Figura 4, as entrevistas focaram quatro públicos alvos, totalizando dez entrevistados:

- Entrevista do tipo 1 - Formuladores dos Programas - Secretários Municipais da área social (saúde, assistência social e educação), com três participantes;
- Entrevista do tipo 2 - Servidores gestores do sistema de planejamento e orçamento das unidades avaliadas, com três participantes;
- Entrevista do tipo 3 - Unidade Gestora do sistema de planejamento e orçamento (Secretaria de Finanças) e Departamento de Planejamento e Orçamento, com dois participantes; e, por fim,
- Entrevista do tipo 4 - Comissão de Tributação, Finanças

e Orçamento do Poder Legislativo, com dois participantes, incluindo seu Presidente.

**Figura 4 - Matriz de entrevistados**



**Fonte: elaboração própria.**

O Quadro 4 apresenta os pontos que foram abordados no roteiro das entrevistas aplicadas entre o período de fevereiro e março de 2023.

## Quadro 4 - Roteiro das entrevistas

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS			
ENTREVISTA TIPO 1	ENTREVISTA TIPO 2	ENTREVISTA TIPO 3	ENTREVISTA TIPO 4
1) Você participou da elaboração dos Programas de Governo no período de 2018-2021 voltados à área de sua atuação? Caso sim, como se deu a sua atuação?	1) Quais são as atividades desempenhadas no setor em que você atua?	1) Quais são as atividades desempenhadas no setor em que você atua?	1) Quais são as atividades desempenhadas pela Comissão?
2) O Orçamento Público deve ser considerado apenas como previsão da receita ou estimativa da despesa? Justifique.	2) Você tem conhecimento de como está organizado o Processo Orçamentário Municipal, bem como o seu ciclo? Justifique.	2) A unidade gestora dispõe de legislação para elaboração e acompanhamento das fases orçamentárias, ou seja, elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação? Quais?	2) Você tem conhecimento de como é organizado o Processo Orçamentário Municipal, bem como o seu ciclo?
3) Me fale um pouco do seu conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado no período de 2018 a 2021 para a sua área de atuação.	3) Você participou da elaboração das peças orçamentárias para o período de 2018-2021? Caso sim, qual foi sua atuação?	3) O Sistema de Planejamento e Orçamento utilizado pela gestão municipal é suficiente para atender as demandas necessárias para a área orçamentária? Justifique de forma sintética.	3) Me fale um pouco do seu conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado no período de 2018 a 2021, incluindo PPA e leis orçamentárias anuais.
4) Sobre o que se tratou no "Objetivo Estratégico I" no Plano Plurianual - PPA relativo ao período de 2018 a 2021 e quais foram os Programas de Governo definidos para a sua área de atuação? E o que se propôs alcançar com estes Programas?	4) Me fale um pouco do seu conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado no período de 2018 a 2021 para a sua área de atuação.	4) Você entende que o Orçamento Público deve ser considerado apenas como previsão da Receita ou estimativa da despesa? Justifique.	4) Qual é seu conhecimento sobre "Monitoramento da Execução Orçamentária"?
5) Caso não tenha participado da Elaboração dos referidos Programas, entende que estes foram bem definidos para atender as demandas do público-alvo escolhido?	5) Tem conhecimento do que tratou o "Objetivo Estratégico I" no plano plurianual relativo ao período de 2018 a 2021 e quais foram os Programas de Governo definidos para a sua área de atuação? E o que se propôs alcançar com os estes Programas?	5) Você participou da elaboração das peças orçamentárias para o período de 2018-2021? Caso sim, qual foi sua atuação?	5) A Comissão acompanhou efetivamente a execução orçamentária no período que você estava atuando? De que forma?
6) Você considera que os recursos financeiros disponibilizados aos referidos Programas foram suficientes para obter os resultados desejados?	6) Você considera que os recursos financeiros disponibilizados para os referidos Programas foram suficientes para obter os resultados desejados? Justifique.	6) Você entende que os resultados dos Programas de Governo para as Políticas Públicas impactam significativamente a vida cotidiana do público-alvo? Justifique.	6) A Comissão tomou conhecimento do Relatório Anual dos Programas do Plano Plurianual - PPA, encaminhado pelo Poder Executivo, conforme previsto no art. 10 da Lei Municipal nº 1.548/2017? Em caso de conhecimento, de que forma se deu?
7) Monitorar é um ato contínuo do qual integra uma das fases do ciclo orçamentário. Pode nos dizer como sua equipe atuou no monitoramento da execução orçamentária dos Programas de Governo, em especial os estabelecidos no Objetivo Estratégico I?	7) Na sua concepção, as ações executadas dos referidos Programas atenderam os objetivos propostos? De que forma?	7) Qual é seu conhecimento sobre "Monitoramento da Execução Orçamentária"?	7) As informações contidas no Relatório dos Programas de governo demonstraram dados satisfatórios tanto das metas financeiras como das físicas, possibilitando a Comissão emitir parecer para subsidiar os gestores nas tomadas de decisões quanto ao rumo dos Programas de Governo?
8) Na sua concepção, as ações executadas nos referidos Programas atenderam os objetivos propostos ou seria necessário aprimorar o monitoramento para melhor avaliar os resultados?	8) Qual é seu conhecimento sobre "Monitoramento da Execução Orçamentária"?	8) O monitoramento da execução orçamentária realizado é relevante para a Política Pública, não devendo ser ignorado? Justifique.	8) Deve suas sugestões ou contribuições quanto ao aprimoramento da efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.
9) Na sua avaliação, os resultados dos Programas de Governo definidos para as Políticas Públicas para a sua área de atuação impactam significativamente a vida cotidiana do público-alvo? Justifique.	9) Monitorar é um ato contínuo do qual integra uma das fases do ciclo orçamentário. Pode nos informar como se deu o monitoramento da execução orçamentária aos Programas de Governo, em especial aos estabelecidos no Objetivo Estratégico I, no período 2018-2021?	9) Há algum fluxo processual implementado ao Sistema de Planejamento e Orçamento com foco no monitoramento da execução orçamentária, e orientação às unidades gestoras no lançamento dos dados monitorados?	
10) Os indicadores definidos aos Programas de Governo, em especial os estabelecidos no Objetivo Estratégico I, permitiram monitorar a execução dos programas e avaliar os impactos de resultados?	10) Você entende que monitorar a fase da execução orçamentária auxilia o gestor na tomada de decisões para a política pública? Justifique.	10) O monitoramento na fase da execução orçamentária auxilia o gestor na tomada de decisões para a política pública? Justifique.	
11) Na sua opinião, os dados monitorados da execução orçamentária realizados por sua equipe auxiliaram na Elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas? Comente sinteticamente.	11) Você considera que o monitoramento da execução orçamentária é relevante para a Política Pública, não devendo ser ignorado? Justifique.	11) As Unidades Gestoras encaminharam informações relevantes durante a execução orçamentária, que auxiliaram na elaboração dos Relatórios Anuais dos Programas do Plano Plurianual 2018-2021?	
12) Gostariamos das suas sugestões ou contribuições quanto à efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.	12) Qual banco de dados ou outro tipo de controle você utiliza para alimentar as informações do monitoramento da execução orçamentária?	12) Os Relatórios Anuais dos Programas do Plano Plurianual - PPA no período de 2018/2021 foram elaborados e encaminhados ao Poder Legislativo, conforme previsto no art. 10 da Lei Municipal nº 1.548/2017? Caso sim, você entende que as informações contidas atenderam de forma satisfatória tanto as metas financeiras como as físicas, proporcionando aos gestores tomadas de decisões quanto ao rumo dos Programas de Governo?	
	13) Qual é o fluxo processual para coletar os dados monitorados da execução orçamentária?	13) Deixe sua contribuição ou sugestões quanto ao aprimoramento da efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.	
	14) Deixe sua contribuição ou sugestões quanto à efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.		

Fonte: Elaboração própria - extrato das entrevistas aplicada em 2023

Para os objetivos específicos da pesquisa “c” e “d”, com os resultados das análises orçamentárias e financeiras, bem como com os dados coletados nas visitas *in loco* para aplicação das entrevistas e registro das observações setoriais, buscou-se conhecer a estrutura do corpo técnico responsável pelo sistema orçamentário das unidades administrativas, bem como avaliar como se deu o monitoramento orçamentário no decorrer da execução, verificando se este foi suficiente, ou não, para auxiliar nos resultados apresentados e qual foi sua contribuição para a elaboração dos relatórios anuais de avaliação dos programas orçamentários.

Os dados analisados nos objetivos específicos “a” a “d” subsidiaram as evidências referentes aos pontos de controle considerados no Questionário de Avaliação (QACIs), com vista a aferir o **grau de maturidade** dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento.

Para isso, foi utilizado como critério de avaliação a escala de eficácia do controle apresentada no Quadro 2 e o índice de avaliação da Figura 3 (ver seção 2.4), conforme utilizado pelo TCU no Acórdão nº 568/2014, atendendo com isso o objetivo específico “e”.

Consolidando essas informações e análises, foi possível avaliar a efetividade do monitoramento orçamentário e financeiro durante a fase da execução e constatar se ele possibilitou a avaliação dos resultados de programa de governo para a área social no município de Aripuanã no período em foco, considerando os dez programas da área social como um todo.

Por fim, de acordo com os resultados de todas as avaliações realizadas, elaborou-se proposta de aprimoramento do monitoramento na fase da execução orçamentária, para obtenção de resultados mais efetivos nas políticas públicas priorizadas nos programas de governo, tabulando as inconsistências encontradas no modelo de Matriz de Achados proposto no Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020), mostrado no Quadro 5.



**Quadro 5 - Modelo de matriz de achados do TCU**

Achado					Boas práticas	Encaminhamento	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Achados de maior relevância, identificadas na fase de execução. Condição.	Padrão usado para determinar se o objeto auditado atinge, excede ou está aquém do desempenho esperado.	Resultado da aplicação dos métodos de análise de dados e seu emprego na produção de evidências. De forma sucinta, devem ser indicadas as técnicas usadas para tratar as informações coletadas durante a execução e os resultados obtidos.	São as razões da diferença entre a situação encontrada e o critério. Podem ser relacionadas à operacionalização ou à concepção do objeto da auditoria, ou à fatores fora da competência ou da influência do gestor.	Consequências relacionadas às causas e aos correspondentes achados. Pode ser uma medida da relevância do achado.	Ações identificadas que comprovadamente e levam a bom desempenho. Essas ações poderão subsidiar a proposta de recomendações e determinações.	Recomendações e determinações propostas para tratar as causas das deficiências de desempenho identificadas ou, se não for possível identificá-las, mitigar seus efeitos.	Melhorias que se esperam alcançar com a implementação das recomendações e determinações. Os benefícios podem ser quantitativos e qualitativos. Sempre que possível, quantificá-los.

Fonte: Manual de auditoria Operacional do TCU

**É importante ressaltar, mais uma vez, que o foco principal desta pesquisa está em identificar e avaliar a efetividade do monitoramento como instrumento para a obtenção dos resultados propostos aos programas de governo definidos para as políticas sociais, detalhadas nas peças orçamentárias. Acredita-se que os dados apresentados na Matriz de Achados permitem propor ao gestor aprimoramentos nos controles internos que apresentam fragilidade ao sistema de planejamento e orçamento da gestão municipal.**

**O capítulo seguinte traz a análise do orçamento municipal e sua execução.**



4

## 4

## ORÇAMENTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ

Neste capítulo, apresentam-se de forma resumida as leis orçamentárias elaboradas para o município de Aripuanã relativas aos anos de 2018 a 2021, considerando o Objetivo Estratégico 1 e os programas de governo para saúde, educação e assistência social.

### 4.1. ORÇAMENTO PÚBLICO DA PREFEITURA DE ARIPUANÃ (2018 – 2021)

As peças orçamentárias para o período de 2018 a 2021 foram elaborados por leis municipais, em que:

- a Lei nº 1.548/2017 instituiu o Plano Plurianual – PPA/2018-2021;
- as leis de nº 1549/2017, 1692/2018, 1811/2020 e 1984/2021 instituíram a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e
- as leis de nº 1559/2017, 1705/2018, 1812/2019 e 1985/2020 instituíram a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quando se analisam as peças orçamentárias instituídas para a Prefeitura de Aripuanã de 2018 a 2021, verifica-se uma receita orçamentária atualizada progressiva de R\$ 446.487.847,19, para uma despesa de R\$ 442.739.660,74, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Orçamento da Prefeitura de Aripuanã entre 2018 e 2021

ANO	RECEITAS		DESPESAS	
	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	ORÇADA INICIAL	ATUALIZADA (+ CREDITOS ADICIONAIS)
2018	R\$ 64.149.700,00	R\$ 64.255.085,74	R\$ 61.223.520,00	R\$ 69.415.830,75
2019	R\$ 64.185.800,00	R\$ 82.866.425,82	R\$ 61.313.283,00	R\$ 73.196.398,71

2020	R\$ 74.564.508,00	R\$ 144.269.438,91	R\$ 71.164.508,93	R\$ 124.548.090,30
2021	R\$ 89.887.213,00	R\$ 155.096.896,72	R\$ 85.724.732,26	R\$ 175.579.340,98
Total	R\$ 292.787.221,00	R\$ 446.487.847,19	R\$ 279.426.044,19	R\$ 442.739.660,74

Elaboração própria - dados coletados <https://forgovbi.azurewebsites.net/>

Dados da receita prevista e arrecadada refere-se ao exercício financeiro

Dados da Despesa orçada inicial refere-se ao exercício financeiro e atualizada foram acrescidos os créditos adicionais (especial ou suplementares)

Na sequência se apresentam os dados da área social.

## 4.2. PROGRAMAS DE GOVERNO PARA A ÁREA SOCIAL ENTRE 2018 E 2021

Em análise aos Relatórios Anual de Avaliação dos Programas, demonstraram que programas da áreas: de assistência social, educação e saúde, incluídos no Objetivo estratégico I, da despesa atualizada de **R\$ 232.693.619,52**, foram execução de **R\$ 184.456.382,86**, equivalente a **79,27 %**, conforme detalha a Tabela 2.

Tabela 2 - Despesa dos programas

DESPESA DOS PROGRAMAS POR UNIDADE ORÇAMENTARIA				
- OBJETIVO ESTRATÉGICO I				
UG	Período de 2018 a 2021			
	DOTAÇÃO ATUALIZADA		EXECUTADA (EMPENHADO	% Execução/atualizada
ASSISTENCIA SOCIAL	R\$ 8.926.152,1	R\$	6.485.982,2	72,66%
EDUCAÇÃO	R\$ 135.596.205,9	R\$	112.483.963,8	82,96%
SAUDE	R\$ 88.171.261,4	R\$	65.486.436,7	74,27%
TOTAL	R\$ 232.693.619,5	R\$	184.456.382,8	79,27%

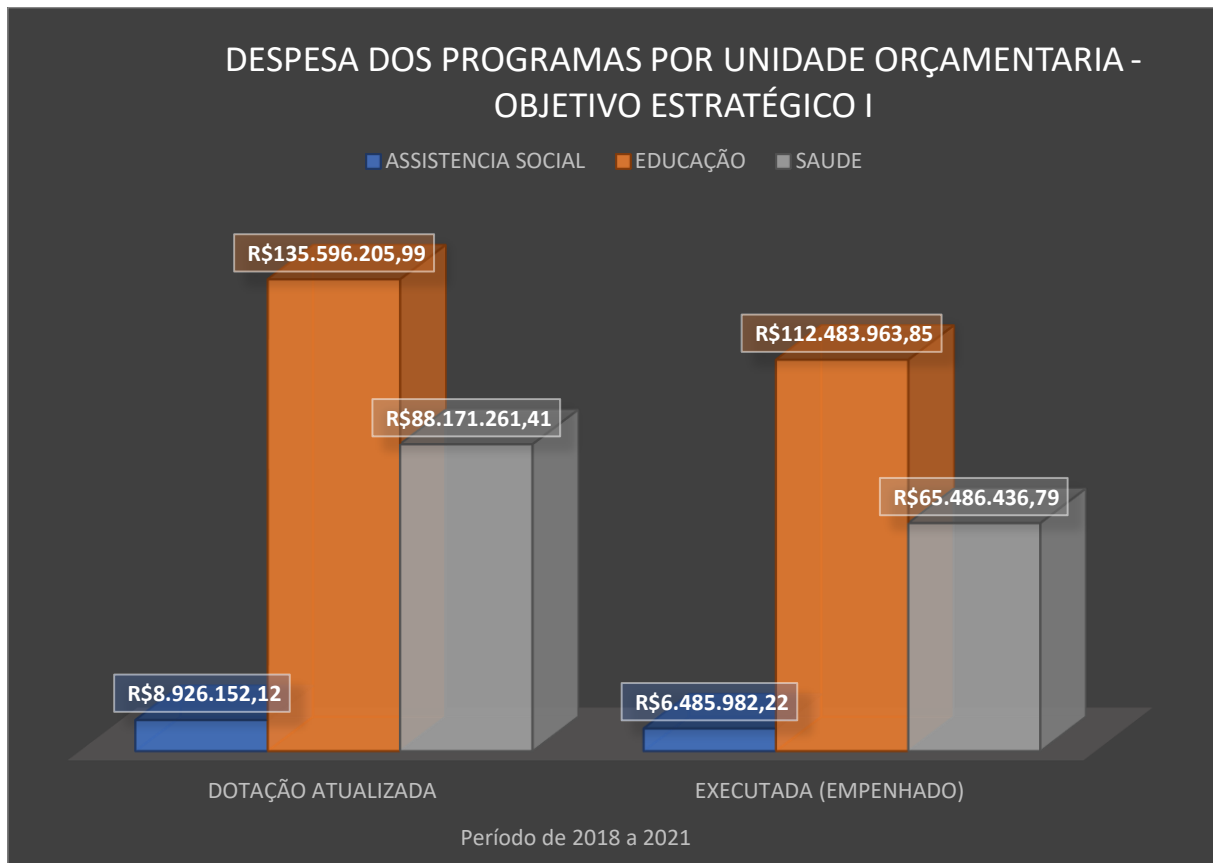
Elaboração própria - dados Relatório de avaliação dos programas 2018-2021

*Dotação atualizada com créditos adicionais*

Veja-se Figura 5 que a área com maior demanda foi educação, com R\$ 135.596.205,99 de dotação atualizada, tendo sido executados R\$112.483.963,85.

É importante destacar que os recursos financeiros aplicados nestas áreas são, na maior parte, custeados com repasses vinculados às transferências financeiras da União e do estado.

**Figura 5 - Despesa dos programas por unidade orçamentária**



Fonte: elaboração própria.

Como anteriormente explicado, a Prefeitura de Aripuanã propôs como objetivo estratégico para área social a meta de: “Promover o respeito e valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social”.

Este objetivo estratégico foi composto de dez programas voltados às políticas da área social, observando-se no período avaliado, 2018-2021, a dotação inicial de R\$ 180.419.209,38, atualizada para R\$ 232.693.619,52, sendo executados R\$ 184.456.382,86, o

equivalente a **79,30%** da dotação inicial prevista, conforme detalhado na Tabela 3.

**Tabela 3 - Programas da área social - Objetivo estratégico 1**

Objetivo Estratégico: 1) Promover o respeito e a valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social.					
EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS PARA AREA SOCIAL					
2018/2021					
ID	Dotação Inicial R\$	Dotação Final R\$	Executado R\$	% Exe. s/ Dot. Inicial	% Exe. s/ Dot. Final
0005	649.200,00	795.481,37	588.373,00	90,6%	73,96%
0007	4.602.034,00	6.349.783,58	4.396.752,05	95,5%	69,24%
0006	1.773.500,00	1.780.887,17	1.500.857,17	84,6%	84,28%
0009	101.632.550,00	130.930.213,64	109.363.500,88	107,6%	83,53%
0010	1.375.340,00	1.337.040,00	1.173.152,01	85,3%	87,74%
0011	2.090.800,00	3.328.952,35	1.947.310,96	93,1%	58,50%
0017	23.054.181,63	30.186.144,02	20.955.559,60	90,9%	69,42%
0018	40.689.815,75	52.165.367,76	40.126.911,82	98,6%	76,92%
0019	3.268.088,00	4.253.897,56	3.313.509,67	101,4%	77,89%
0020	1.283.700,00	1.565.852,07	1.090.455,70	84,9%	69,64%
<b>TOTAL</b>	<b>180.419.209,38</b>	<b>232.693.619,52</b>	<b>184.456.382,86</b>	<b>102%</b>	<b>79,27%</b>

Elaboração própria - dados Relatório de avaliação dos programas 2018-2021

Verifica-se que, dos programas definidos para as áreas estudadas, o que maior obteve alteração comparativamente à dotação inicial foi o 0009 – Ensino para transformação, da área da educação; seguido do 0018 – Média e alta complexidade – Bloco II, que tratou de ações voltadas a área da saúde, conforme demonstra a Figura 6.

**Figura 6 - Execução de programas por área social**



Fonte: elaboração própria.

O Plano Plurianual (PPA) estabeleceu para cada um dos programas temáticos, definidos no Objetivo Estratégico 1, seus objetivos, indicadores e metas a serem alcançadas entre 2018-2021, conforme mostra o Quadro 6.



**Quadro 6 - Programas temáticos de governo - área social**





PROGRAMAS TEMÁTICOS PARA ÁREA SOCIAL - PLANO PLURIANUAL 2018 a 2021			
OBJETIVO ESTRATÉGICO:	1) Promover o respeito e a valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social.		
PROGRAMAS TEMÁTICOS	OBJETIVO	INDICADOR	META 2018-2021
ÁREA DE ATUAÇÃO - EDUCAÇÃO			
<b>ENSINO PARA TRANSFORMAÇÃO</b>	Desenvolver ações que atendam as especificidades da Educação Básica do Município em todas	NUMERO DE ALUNOS ATENDIDOS - FUNDAMENTAL	2.650
		TAXA DE APROVACAO - ENSINO FUNDAMENTAL	97%
		TAXA DE REAPROVACAO - ENSINO FUNDAMENTAL	2%
		TAXA DE ABANDONO - ENSINO FUNDAMENTAL	2%
		TAXA DE REPROVACAO 1o. AO 5o. ANO	2%
		TAXA DE REPROVACAO DE ALUNOS 6 ANO 9 ANOS	4%
		TAXA DE ABANDONO - ATE O 5 ANO	1%
		TAXA DE ABANDONO - 6 AO 9 ANO	5%
		DISTORCAO IDADE SERIE ATE 5 ANO	1%
		DISTORCAO IDADE SERIE - 6 AO 9 ANOS	5%
		ESCOLAS NOTA INFERIOR PROVA BRASIL - MAT 5 ANO	34%
		ESCOLAS INFERIOR PROVA BRASIL PORTUGUES 5 ANO	25%
		ESCOLAS INFERIOR PROVA BRASIL - MATEMATICA 9 ANO	16%
		ESCOLA NOTA INFERIOR PROVA BRASIL PORTUGUES 9 ANO	16%
		NUMERO DE CRIANCAS ATENDIDAS CRECHE	350
NUMERO DE CRIANCAS ATENDIDAS PRE ESCOLA	650		
TAXA DE COBERTURA NA EDUCACAO INFANTIL	45%		
<b>INTEGRAÇÃO DE DIFERENTES SABERES</b>	Fortalecer a Cultura Aripuanense através da realização de eventos que divulguem o potencial	TAXA DE EXECUCAO DE EVENTOS CULTURAIS	50%
<b>ESPORTE É VIDA</b>	Fortalecer as ações desportivas, agregando todas as idades em meio a melhor qualidade de vida.	POPULACAO ATENDIDA EM EVENTOS ESPORTIVOS	50%

Continua

AREA DE ATUAÇÃO - ASSISTENCIA SOCIAL			
PROGRAMAS TEMÁTICOS	OBJETIVO	INDICADOR	META 2018-2021
MELHOR IDADE	Garantir acesso aos direitos estabelecidos na lei 8.842 de 04 de janeiro de 1.994, que ampara e assegura melhores condições de saúde física, mental, moral, intelectual, espiritual e social permitindo ampliar o universo de conhecimento e desenvolvimento do poder criativo, através do resgate da sua auto-estima com aceitação das suas limitações físicas.	TAXA DE ATENDIMENTO AOS IDOSOS	50%
ATENDIMENTO SOCIAL	Favorecer atendimento à população vulnerável garantindo o acesso aos seus direitos e as necessidades básicas de vida; evitar o risco social e permitir a melhoria da qualidade de vida com inserção nos programas sociais; capacitação e complementação da renda familiar	FAMILIAS ATENDIDAS CADUNICO	80%
CRIANÇA E ADOLESCENTE	Ampliar o atendimento a criança e adolescente em situação de vulnerabilidade social	FAMILIAS ATENDIDAS CADUNICO	80%
		TAXA DE FREQUENCIA ESCOLAR	93%
		TAXA DE CRIANCAS E ADOLESCENTES NO CADUNICO	90%
		EXECUCAO FINANCEIRA DOS RECURSOS FNAS	75%
AREA DE ATUAÇÃO - SAUDE			
ATENÇÃO BÁSICA - BLOCO 1	Fortalecer a Atenção Integral à Saúde da população, visando à melhoria das condições de saúde das crianças, das mulheres, do homem, do idoso, do trabalhador, do portador de deficiência, sendo resguardadas as identidades e especificidades de cada grupo, estabelecendo protocolos práticos e acessíveis	NUMERO DE OBITOS MENORES DE 28 ANOS	0
		TAXA DE MORTALIDADE NEONATAL	0
		NUMERO ABSOLUTO DE OBITO INFANTIL	0
		TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	0%
		CONSULTAS POR HABITANTE	2%
		PROPORCAO NASCIDOS VIVOS MAES 7 OU MAIS CONSULTAS	80%
		TAXAS DE EXAMES CITOPATOLOGICOS MULHERES	35%
ASSISTÊNCIA MÉDICA DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE (MAC) - BLOCO 02	Promover o acesso universal da população aos serviços ambulatoriais, emergenciais e	TAXA DE INTERNACOES POR IRA MENORES DE 5 ANOS	19%
		TAXA DE INTERNACOES POR AVC	0%
		CONSULTAS POR HABITANTE - HOSPITALAR	2%
VIGILANCIA EM SAÚDE - BLOCO 03	Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de	AMORTIZACAO DE DIVIDAS	0
FARMÁCIA BÁSICA - BLOCO 4	Garantir a assistência farmacêutica, estabelecendo protocolos práticos e acessíveis a todos com indicação médica de medicamentos da farmácia básica.	66 MEDICAMENTO DISPENSADO FARMACIA BASICA	278.500
		67 TAXA DE POPULACAO ATENDIDA FARMACIA BASICA	80%

Elaboração própria: Fonte dos dados PPA/2018 a 2021

**Veja-se que os dados apresentados no Quadro 6 propiciam aos gestores, formuladores das políticas públicas, elementos importantes para a efetiva realização do monitoramento da execução orçamentária física e financeira, com foco na avaliação de cada programa ao final do exercício financeiro. Destaca-se a importância do monitoramento dos indicadores definidos para as políticas públicas nos esforços de monitoramento e avaliação (BRASIL, Portal da Transparência, 2022).**

**É importante salientar que os resultados do monitoramento realizado com consistência aperfeiçoam o trabalho de equipe, auxiliam na tomada de decisões e geram aprendizagem para a organização (RUA, 2010, p. 5). Permitem, ainda, reconhecer os problemas que prejudicam as ações durante a execução, os processos ou a consecução dos objetivos da política pública (BRASIL, 2018, p. 15).**



5

## 5

**RESULTADOS E DISCUSSÕES**

No presente capítulo, são apresentados os resultados obtidos a partir dos dados coletados, considerando o problema, as hipóteses e os objetivos propostos para a pesquisa. Para melhor compreensão, estruturou-se este capítulo em cinco seções, a saber: 5.1 - Peças de planejamento e orçamento e os programas de governo; 5.2 - sistema de planejamento e orçamento Municipal; 5.3 - Análise dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo 2018-2021; e 5.4 - Grau de maturidade dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento. Por fim, a seção 5.5 traz a matriz de achados elaborada de acordo com os dados avaliados na metodologia aplicada.

**5.1. PEÇAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E OS PROGRAMAS DE GOVERNO**

Como apresentado no capítulo 4, as peças de planejamento e orçamento para o período de 2018 a 2021 foram consolidadas por leis municipais de iniciativa do Poder Executivo, que estabeleceram o PPA 2018-2021, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, nas quais constituem três leis temporárias, ordinárias e horizontalmente equiparadas, de prerrogativa do Poder Executivo (FERNANDES; SOUZA, 2019).

Verificou-se na pesquisa que o município de Aripuanã não dispõe de normativas de procedimentos quanto ao fluxo processual de elaboração das peças de planejamento, procedimentos de avaliação e monitoramento da execução orçamentária. Este ponto merece atenção, pois dificulta o monitoramento e o controle social, elementos fundamentais da governança democrática, com efeitos sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas (RUA, 2010, p. 5).

Como mostrado nas Tabelas 1 e 3 (capítulo 4), o orçamento municipal no período em análise obteve uma receita atualizada de **R\$ 446.487.847,19** e uma despesa atualizada de **R\$ 232.693.619,52**,

verificando que a gestão aplicou na área social o equivalente a **52%** do orçamento proposto.

Como destacado anteriormente, o estudo permitiu efetuar levantamento e análise dos programas de governo para a área social da prefeitura de Aripuanã entre 2018-2021, contemplados no Objetivo Estratégico 1 do PPA, que propôs “promover o respeito e a valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social” (grifou-se).

Os dados levantados no sistema de *software* utilizado pela administração municipal, expostos no capítulo 4, demonstram que a gestão definiu dez programas temáticos, que retratam os objetivos das políticas públicas para a área social, sendo: três para área da assistência social, três para a de educação e quatro para a área da saúde, conforme o Quadro 6 (capítulo 4).

Os dados da Tabela 3 (capítulo 4) demonstram que o programa com maior recurso financeiro foi o **009 – Ensino para transformação**, programa este desenhado para a área da educação.

A análise nas peças de planejamento identificou que, para cada programa temático proposto, foram estabelecidos: objetivo, indicador e meta para o período, (Quadro 6).

Neste ponto deve-se destacar o abordado no referencial teórico quanto à importância dos indicadores atinentes às políticas públicas, que ganham relevância nos esforços de monitoramento e avaliação dos programas, pois são utilizados para definir se cada um deles é bem sucedido ou não (BRASIL, Portal da Transparência, 2022).

No que se refere à avaliação e ao monitoramento dos programas de governo, constatou-se que o município emitiu relatórios anuais de avaliação, encaminhando-os ao Poder Legislativo juntamente com o balanço anual das contas do exercício, no entanto constaram apenas dados financeiros da execução orçamentária, não houve demonstração quanto ao cumprimento dos objetivos propostos, das metas e seus indicadores, ou seja, não houve efetividade de avaliação das ações definidas para as políticas públicas na área social, e se estas atendem de fato o proposto para esta área.

Como bem definido por Secchi (2012, p. 4), a política pública possui dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público”. Assim, quando o gestor deixa de avaliar e monitorar corretamente as ações propostas para a política pública, não saberá se de fato solucionou o problema do público-alvo.

Nessa linha, autores como Gertler *et al.* (2018), estudados no referencial teórico, destacam a importância dos indicadores de resultados, pois estes são utilizados para definir se determinado programa é bem sucedido ou não.

Desta forma, o que se viu nos relatórios anuais elaborados pelo município foram apenas os dados financeiros das execuções orçamentárias, desprezando assim o monitoramento das metas e indicadores definidos para cada programa.

Citamos como exemplo um programa da assistência social, “Melhor idade”, definido no PPA, que teve como objetivo “Garantir acesso aos direitos estabelecidos na Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que ampara e assegura melhores condições de saúde física, mental, moral, intelectual, espiritual e social, permitindo ampliar o universo de conhecimento e desenvolvimento do poder criativo, através do resgate da sua auto-estima com aceitação das suas limitações físicas”. Indicador: Taxa de atendimento aos idosos; meta 2018-2021: 50%. Na análise dos relatórios, não foi possível identificar se de fato o objetivo e meta proposta para o programa foram alcançados, não se demonstrou a efetividade dos resultados.

PROGRAMAS TEMÁTICOS	OBJETIVO	INDICADOR	META 2018-2021
MELHOR IDADE	Garantir acesso aos direitos estabelecidos na lei 8.842 de 04 de janeiro de 1.994, que ampara e assegura melhores condições de saúde física, mental, moral, intelectual, espiritual e social permitindo ampliar o universo de conhecimento e desenvolvimento do poder criativo, através do resgate da sua auto-estima	TAXA DE ATENDIMENTO AOS IDOSOS	50%

	com aceitação das suas limitações físicas.		
--	--	--	--

Outro exemplo é o programa na área da educação “Esporte é vida”, que teve como objetivo “Fortalecer as ações esportivas, agregando todas as idades em meio a melhor qualidade de vida”; indicador “população atendida em eventos esportivos”; e meta 50%. Também não foi demonstrada com relação a esse programa, ao final do PPA, a avaliação dos resultados monitorados durante sua vigência.

PROGRAMAS TEMÁTICOS	OBJETIVO	INDICADOR	META 2018-2021
ESPORTE É VIDA	Fortalecer as ações desportivas, agregando todas as idades em meio a melhor qualidade de vida.	POPULACAO ATENDIDA EM EVENTOS ESPORTIVOS	50%

Cabe salientar que a efetividade e a eficiência dos programas são componentes da eficácia, ou seja, os programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 7). Ainda sobre isso, Rua (2010, p. 10) explica que a eficácia está relacionada a analisar as atividades considerando seus resultados esperados iniciais intermediários e finais; a eficiência se relaciona com os produtos ponderando seus custos; e a efetividade relacionada aos produtos considerando o conjunto de seus efeitos.

É importante detalhar que o município de Aripuanã buscou aplicar os limites legais na área da saúde (15%) e educação (25%), estabelecidos nos artigos 212 e 198, § 2º, da CF 1988, respectivamente.

A tabela 4 mostra que, no período avaliado, a aplicação em saúde variou entre 18% e 26%, sendo o maior índice referente ao ano de 2019 (26,47%). Já na área da educação, a aplicação ficou entre 15% e 40%, com a maior aplicação no ano de 2018 (40,59%) e baixo índice (15,27%), no ano de 2021. Assim, ficou demonstrado que o município aplicou o mínimo legal nestas áreas, com exceção da educação em 2021. Não há registros que permitam avaliar as razões para o problema ocorrido no referido ano.



**Tabela 4 - Cumprimento dos limites legais**

APLICAÇÃO DO LIMITE LEGAIS 2018-2021												
PERÍODO/ANO												
UG	2018			2019			2020			2021		
	RECEITA R\$	DESPESA R\$	%	RECEITA R\$	DESPESA R\$	%	RECEITA R\$	DESPESA R\$	%	RECEITA	DESPESA	%
SAÚDE 15%	40.078.842,45	10.609.291,99	26,47%	52.029.412,69	11.925.387,32	22,92%	67.374.154,84	16.237.147,48	24,10%	96.629.443,89	18.197.775,81	18,83%
EDUCAÇÃO 25%	41.218.843,84	16.731.119,14	40,59%	53.243.083,31	16.352.125,67	30,71%	68.567.537,32	16.240.460,56	23,69%	98.219.923,29	14.995.796,20	15,27%

*Elaboração própria - Fonte: Forgov Consultoria - <https://bi.forgov.com.br/>*

Sobre esse aspecto, é importante trazer o abordado no referencial teórico de que, de forma geral e mesmo nas transferências voluntárias, há necessidade de observância das regras relativas a cada campo de políticas públicas (ARRETCHE, 2004). Reforça-se, assim, a necessidade do monitoramento sistemático da execução orçamentária.

## 5.2. SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO MUNICIPAL

Para conhecer a funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento do município de Aripuanã, o estudo buscou conhecer sua estrutura organizacional, tendo como base as visitas realizadas nos setores das unidades avaliadas, objetivando também, por meio das entrevistas, conhecer os gestores e a equipe técnica que fizeram a gestão orçamentária no período avaliado, assim como aplicar o

Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACIs) para avaliar o grau de maturidade dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento Municipal.

Vejamos os resultados.

### **5.2.1. Estrutura organizacional do planejamento e orçamento das unidades avaliadas**

Das observações *in loco* e interação com os gestores e outros servidores, conforme mostrado no Quadro 3 (capítulo 3), constatou-se que a estrutura física dos departamentos de planejamento e orçamento das unidades avaliadas, com exceção da Secretaria de Assistência Social, foi considerada inadequada para a execução das atividades, pois se observaram durante a visita ambientes insalubres, espaço insuficiente por ser pequeno ou por compartilhamento com outros departamentos, bem como frequente trânsito de pessoas, o que prejudica a concentração nos registros das informações orçamentárias.

Quanto à estrutura humana, constataram-se insuficiência de servidores para executar os controles da área orçamentária; servidores com pouco conhecimento sobre orçamento público; e grau de afinidade regular com os programas de governo definidos nas peças de planejamento vigentes.

Em relação ao vínculo com a gestão, são servidores efetivos ocupantes de cargo de confiança, graduados em áreas diversas e não executam somente atividades relacionadas ao controle orçamentário, mas também outros controles administrativos, como de almoxarifado e frotas.

Outro ponto observado foi se havia registro de monitoramento da execução orçamentária de forma manual ou mediante sistema de tecnologia da informação (TI), concluindo que não há nenhum procedimento adotado pelas unidades, constatando apenas que as unidades enviam informações para o Departamento de Orçamento Público da Secretaria de Finanças sobre as execuções para avaliação das metas quadrimestrais, mas nada que demonstre as metas da execução física dos programas, o que torna as informações claramente insuficientes para avaliar a efetividade dos resultados.

Com relação à estrutura tecnológica dos departamentos, em termos de equipamentos de informática como impressoras, computadores em bom estado de uso e outros periféricos, observou-se que atendem às necessidades laborais. Quanto à existência de sistema de *software* para lançamento das informações orçamentárias, observou-se que é utilizado um sistema que permite gerar relatórios gerenciais das metas orçamentárias financeiras, porém não há plataforma para monitoramento que permita lançar os dados das metas físicas dos programas, o que torna insuficiente a efetividade do monitoramento da execução orçamentária física e financeira dos programas.

Os servidores lotados nos departamentos visitados pontuaram como sugestão de aprimoramento dos controles nessa área a implantação de um sistema que permita lançar os dados, conforme os indicadores estabelecidos nas metas previstas nas peças de planejamento.

## **5.2.2. Resultados das entrevistas aplicadas aos gestores e equipe técnica**

Nesta subseção, são apresentados e analisados os resultados alcançados com as entrevistas aplicadas: aos gestores formuladores dos programas para as políticas públicas; aos servidores lotados no departamento de orçamento das unidades avaliadas; aos gestores responsáveis pelo sistema de planejamento e orçamento; e, por fim, aos Presidentes da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento do Poder Legislativo municipal.

### **5.2.2.1. Entrevistas do tipo 1 - Formuladores dos programas para as políticas públicas**

Neste grupo foram selecionados para entrevista os formuladores dos programas para as políticas públicas voltados à área social, sendo estes Secretários Municipais das áreas de saúde, educação e assistência social.

O roteiro de entrevista foi composto de doze perguntas, conforme exposto no Quadro 4 (capítulo 3).

Na questão 1, buscou-se conhecer *se os entrevistados participaram da elaboração dos programas de governo no período de 2018-2021 voltados à área de sua atuação, e caso sim, como se deu a sua atuação*, concluindo que os gestores das áreas avaliadas

participaram na elaboração das peças de planejamento para 2018-2021, atuando no auxílio e análise dos programas propostos na área social, com isso muito contribuirá na problemática abordada nesta pesquisa.

Quando perguntados na questão 2 *se orçamento público deve ser considerado apenas como previsão da receita ou estimativa da despesa*, para os gestores o orçamento público não pode ser compreendido apenas como previsão da receita ou estimativa das despesas. Ele deve ter acompanhamento do que se arrecada, sem dissociar investimento de arrecadação, considerado como "peça indispensável ao desenvolvimento das ações e programas", devendo "atender os objetivos propostos a curto, médio e longo prazo".

Com relação ao *conhecimento sobre o orçamento público da gestão elaborado para o período de 2018 a 2021* – questão 3, para o Secretário de Educação, “*havia pouco conhecimento inicialmente, mas foi aperfeiçoando seus conhecimentos com o setor de planejamento da Prefeitura*”. Já para a gestora da área da saúde, o orçamento é “*importante ferramenta de gestão e de alcance das metas a serem atingidas*”. Por sua vez, para a gestora da assistência social, os programas foram voltados para “*humanizar as ações sociais e incrementar melhor ações políticas sociais*”.

Perguntados na questão 4 sobre *o que se tratou no “Objetivo Estratégico 1” no Plano Plurianual - PPA relativo ao período de 2018 a 2021 e quais foram os programas de governo definidos para a sua área de atuação e o que se propôs alcançar com estes programas*, os entrevistados não abordaram sobre o que tratou especificamente o Objetivo Estratégico 1, porém destacaram bem quais foram os programas temáticos abordados neste objetivo para a área social, demonstrando conhecimento suficiente dos programas definidos no PPA 2018-2021.

Na questão 6 se perguntou *se os recursos financeiros disponibilizados aos referidos programas foram suficientes para obter os resultados desejados*. Para os gestores, os recursos financeiros disponibilizados aos programas não são suficientes por fatores como: alterações de valores de mercado; execução somente com a garantia do recurso financeiro; necessitam de emendas parlamentares para suprir a deficiência de recursos; há demandas de muitas áreas vinculadas; e, no caso da assistência social, não há

um percentual de aplicação legal definido como existe para as áreas da saúde e educação.

Quanto à *atuação da equipe técnica no monitoramento da execução orçamentária dos programas de governo, em especial os estabelecidos no Objetivo Estratégico 1* – questão 7, no caso da educação, o monitoramento se deu por meio de plataforma definida pelo governo federal e também quanto a monitorar as faltas de alunos de modo a diminuir a evasão e repetência na rede. Porém, como já mencionado, o município não dispõe de um sistema de *software* que permita lançar dados das metas físicas. Quanto à Secretaria de Saúde, o monitoramento se deu por meio das dotações e fontes de recursos de cada programa. Já para a Secretaria de Assistência Social, o monitoramento ocorreu de forma deficitária, por falta de qualificação profissional. Conclui-se, assim, pela insuficiência de sistema que auxilie os gestores nos dados físicos dos programas, entre outros problemas.

Com relação à percepção dos gestores *se as ações executadas nos referidos programas atenderam os objetivos propostos ou seria necessário aprimorar o monitoramento para melhor avaliar os resultados* - questão 8, percebeu-se que, mesmo para as áreas de saúde e educação nas quais as ações propostas aos programas atenderam os objetivos quantitativos gerais, ainda há necessidade de aprimoramento do monitoramento da execução física e financeira para melhor avaliar os resultados dos programas.

Quando tratado na questão 9 *se na avaliação dos entrevistados, os resultados dos programas de governo definidos para as políticas públicas para a sua área de atuação impactam significativamente a vida cotidiana do público-alvo*, foi reportado que impactam positivamente sim, atendendo as necessidades básicas, a exemplo “da alfabetização na idade certa, garantindo acesso e permanência em escola inclusiva” e do “retorno de idosos ao convívio familiar”.

Com relação aos indicadores definidos para os programas de governo estabelecidos no Objetivo Estratégico 1, *se estes permitiram monitorar a execução dos programas e avaliar os impactos de resultados* – questão 10, no geral os gestores consideraram que os indicadores definidos permitiram monitorar a execução dos programas. Quanto à avaliação, no caso da área da educação, os resultados finais sofreram impactos nos anos de 2020

e 2021 devido à pandemia; já para a área da assistência social, devido à deficiência de pessoal na realização do monitoramento, comprometeu-se a avaliação dos resultados.

Quanto à opinião dos entrevistados *se os dados monitorados da execução orçamentária realizados por sua equipe auxiliaram na elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas* - questão 11, reportaram que os dados monitorados da execução orçamentária realizados pela equipe auxiliaram na elaboração do relatório anual por força das informações obrigatórias para as avaliações quadrimestrais, porém somente com as informações de execuções financeiras, ficando comprometido o controle das metas físicas dos programas. Este fato ficou bem demonstrado na avaliação dos relatórios analisados.

Com relação a *sugestões ou contribuições quanto à efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal* - questão 12, os gestores sugerem a criação ou desenvolvimento de uma ferramenta simples e eficiente que permita alimentar informações tanto da execução financeira como física.

Neste tópico, pelo exposto acima, conclui-se pela participação efetiva dos gestores na formulação dos programas de governo definidos para as políticas públicas da área social. Eles compreendem a relevância do orçamento público, sendo atores indispensáveis no desenvolvimento das ações.

É importante trazer a discussão o entendimento de Secchi (2012, p. 14), tratado no referencial teórico, de que a política pública possui dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Assim, ter gestores formuladores de programas que buscam dar soluções ao problema das políticas públicas é fundamental para alcançar os resultados desejados.

Quanto à atuação das equipes técnicas no monitoramento das execuções orçamentárias, conclui-se que não houve a efetividade no acompanhamento das metas e indicadores definidos no PPA - 2018/2021 para os programas de governo, uma vez que os relatórios anuais de avaliação não trouxeram essas informações.

Como abordado no referencial teórico, os indicadores são mediadores que permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático (JANNUZZI, 2005, p. 46). Desta forma, há necessidade de intensificar o monitoramento dos na fase da execução orçamentária no município de Aripuanã, com vista a avaliar os rumos que estão tomando as ações propostas aos programas.

Ademais, a avaliação dos programas de governo, além de aperfeiçoar a tomada de decisão, a alocação adequada de recursos e a promoção da responsabilização por decisões e ações (*accountability*) dos governantes perante os órgãos de controle, permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273).

#### ***5.2.2.2. Entrevistas do tipo 2 - Servidores gestores do sistema de planejamento e orçamento das unidades avaliadas***

Neste grupo buscou-se conhecer a atuação dos servidores que desempenham atividades de controle na área de planejamento e orçamento, englobando o conhecimento do orçamento municipal elaborado ao período avaliado, se os recursos financeiros foram suficientes, se os programas atenderam os objetivos propostos, qual o conhecimento sobre o monitoramento da execução orçamentária e como seu deu este monitoramento e, por fim, qual a contribuição dos servidores entrevistados no processo de monitoramento.

Na questão 1, que objetivou conhecer *quais são as atividades desempenhadas no setor* em que as entrevistadas atuam, conforme descrição das atividades desempenhadas pelas servidoras, pode-se afirmar que, de forma geral, elas atuaram no desempenho da execução orçamentária das unidades avaliadas (saúde, educação e assistência social).

Quanto ao conhecimento de *como está organizado o processo orçamentário municipal, bem como o seu ciclo* - questão 2, para a entrevistada "A2", foi reportado que não tem conhecimento da organização do orçamento municipal, pois as decisões são

centralizadas no secretário. Para a entrevistada "B2", o ciclo orçamentário é composto das fases de elaboração, aprovação e execução, já a entrevistada "C2" entende que está organizado pela LDO, LOA e PPA.

Com relação à *participação na elaboração das peças orçamentárias para o período de 2018-2021* - questão 3, exceto a entrevistada "A2", as demais participaram da elaboração das peças orçamentárias para o referido período, com atuação no levantamento de dados e acompanhamento orçamentário, na definição de projetos e atividades e nas audiências públicas.

Quanto ao *conhecimento das entrevistadas sobre o orçamento público da gestão elaborado para o período de 2018 a 2021 na sua área de atuação* - questão 4, a entrevistada "A2" não teve atuação na elaboração das peças orçamentárias. Já segundo a entrevistada "B2", os programas foram definidos por gestões anteriores e mantidos para melhor acompanhamento das metas. A entrevistada "C2" relatou que trabalhou diretamente com o orçamento da secretaria, na execução, controle e monitoramento.

Com relação ao conhecimento sobre o *"Objetivo Estratégico 1" no Plano Plurianual relativo ao período de 2018 a 2021, quais foram os programas de governo definidos para a sua área de atuação e o que se propôs alcançar com estes programas* - questão 5, a entrevistada "A2" não obteve conhecimento do que trata este objetivo, pelo fato de o secretário centralizar as discussões orçamentárias. Quanto à entrevistada "B2", afirmou ter conhecimento de que os programas definidos para a área de saúde foram direcionados a média e alta complexidade, com vista a atender à necessidade demandada. Para a entrevistada "C2", na função desempenhada por ela eram acompanhados todos os programas ligados à assistência social, tais como CRAS, CREAS, Centro VIVA e CADÚnico, entre outros.

Com relação a se as entrevistadas consideram que *os recursos financeiros disponibilizados para os referidos programas foram suficientes para obter os resultados desejados* - questão 6, foi considerado que os recursos financeiros disponibilizados para os programas não foram suficientes, pois as demandas foram maiores do que o previsto e houve necessidade de suplementações orçamentárias.



Quanto à pergunta *se os programas atenderam os objetivos propostos* - questão 7, para as entrevistadas foi posto que sim, de forma básica, pois as demandas eram bem mais do que se projetou, havendo a necessidade de serem melhorados e ampliados.

Sobre o conhecimento das entrevistadas quanto ao *"Monitoramento da Execução Orçamentária"* - questão 8, a entrevistada "A2" afirmou ter pouco conhecimento, mas acredita ser importante para obter resultados. Para a entrevistada "B2", "é importante para se ter controle do que gastou", manter controle do planejado com relação ao executado. Para a entrevistada "C2", é a busca por conhecimento do que é planejamento e orçamento, procurando saber se as metas são atingidas e se os recursos são executados de forma correta.

Questionadas *como se deu o monitoramento da execução orçamentária nos programas de governo propostos no período analisado* - questão 9, a entrevistada "A2" não soube responder, devido ser o Secretário de Educação quem conduzia o processo orçamentário. Já para a entrevistada "B2", o monitoramento se deu através dos indicadores e recursos disponibilizados para cada programa. Quanto à entrevistada "C2", afirmou que o monitoramento se dava por meio de relatórios mensais, comparando o que foi gasto com o realizado.

Quanto à pergunta *se o ato de monitorar a fase da execução orçamentária auxilia o gestor na tomada de decisões para as políticas públicas* - questão 10, foi afirmado pelas entrevistadas que sim, pois o gestor pode decidir o que poderá melhorar, por ser extremamente relevante e por possibilitar fazer alterações no planejamento.

*Com relação a se consideram que o monitoramento da execução orçamentária é relevante para as políticas públicas, não devendo ser ignorado* - questão 11, as entrevistadas entendem que sim, pois o monitoramento faz parte do ciclo orçamentário, é extremamente importante para evitar erros e realizar adequações, bem como para traçar estratégias para que os recursos sejam mais bem aplicados.

Quanto à *existência de um banco de dados ou outro tipo de controle que era utilizado para alimentar as informações do monitoramento da execução orçamentária* - questão 12, foi reportado pelas entrevistadas que não é disponibilizado nenhum

banco de dados. No relato da entrevistada “B2”, os dados sempre foram estimados para apresentação das avaliações quadrimestrais. Segundo a entrevistada “C2”, eram usados dados contábeis do sistema de *software* para verificar os saldos de dotações e os valores executados.

Com relação ao *fluxo processual para coleta de dados monitorados da execução orçamentária* - questão 13, segundo as entrevistadas, era feita a análise das dotações, por meio do acompanhamento diário da solicitação até o pagamento.

Quanto à *contribuição ou sugestão para a efetividade do monitoramento da execução orçamentária* - questão 14, as entrevistadas “A2” e “B2” sugerem a implementação de um sistema que auxilie melhor o lançamento dos dados da execução. Já a entrevistada “C2” acredita que o problema da efetividade do monitoramento esteja no “planejamento”, pois o fato de o orçamento ser insuficiente ou mal distribuído dificulta a execução.

Neste tópico, como visto, conclui-se que os servidores lotados nas unidades desempenham algumas funções de controle na área orçamentária, participaram em parte da elaboração das peças orçamentárias, dispõem de conhecimento do ciclo orçamentário, mas ao mesmo tempo houve a centralização das decisões no titular da Secretaria Educação.

Quanto ao conhecimento dos programas definidos ao Objetivo Estratégico 1 do PPA, exceto a servidora da Secretaria de Educação, as demais tiveram conhecimento. Entenderam que os objetivos propostos atendiam de forma básica, pois as demandas eram maiores. Quanto ao monitoramento, têm pouco conhecimento, mas consideram importante para se ter controle do que gastou e entendem que ele faz parte do ciclo orçamentário.

Afirmaram não haver nenhum banco de dados que permita lançar as informações das metas físicas dos programas, o que levou as entrevistadas a propor a implementação de um sistema que as auxilie nesse sentido.

É importante salientar, retomando o referencial teórico, que a avaliação dos programas de governo é um relevante instrumento, e contribui para a eficácia dos recursos públicos, a qualidade da gestão e o controle social sobre a efetividade da ação do Estado,

operacionalizado pela divulgação dos resultados das ações de governo (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1272).

Como abordado no capítulo 2, destaca-se também que o acompanhamento ou monitoramento deve ser uma atividade gerencial interna realizada de forma sistemática durante o período de implementação da política pública, para se saber como uma intervenção evoluiu ao longo do tempo, por meio de dados sobre metas iniciais, os indicadores e os resultados associados aos programas (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1279). Por isso a importância de a equipe de planejamento e orçamento dar ênfase a esta fase do ciclo orçamentário.

### **5.2.2.3. Entrevistas do tipo 3 - Unidade Gestora do sistema de planejamento e orçamento e Departamento de Orçamento. (Secretaria de Finanças e Departamento de Planejamento e Orçamento)**

Neste grupo buscou-se conhecer os servidores da unidade gestora do sistema de planejamento e orçamento e Departamento de Orçamento, lotados na Secretaria Municipal de Finanças, composta pela Secretária de Finanças e pela Assessora de Orçamento Público, ou seja, cabe a esta unidade emitir as normas e os procedimentos para o sistema orçamentário, bem como orientar os gestores e outros servidores quanto ao acompanhamento e registro dos dados da execução orçamentária, com vista a auxiliar na avaliação dos programas e na emissão do relatório anual de avaliação dos programas de governo.

Quanto às *funções desenvolvidas pelas entrevistadas* - questão 1, verifica-se que estão voltadas à área de controle de planejamento e orçamento, englobando as fases de elaboração, controle e execução orçamentária.

Com relação a *se a unidade gestora dispõe de legislação ou normas para elaboração e acompanhamento das fases orçamentárias* - questão 2, foi afirmado que no momento não se dispõe de legislação específica municipal, mas utiliza-se o MDF (Manual de Demonstrativos Fiscais), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN a Lei nº 4.320/1964 e a Lei de

Responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), bem como as normas e orientações do TCE e do STN.

Com relação *se o sistema de planejamento e orçamento utilizado pela gestão municipal é suficiente para atender as demandas necessárias para a área orçamentária*, questão 3, ocorreu divergência nas respostas. A entrevistada "A3" afirma que sim e que, além de orientar a gestão geral, auxilia no controle e na gestão de todas as unidades gestoras. Já para a entrevistada "B3", não atende, pois falta equipe para o monitoramento dos indicadores e conseqüentemente da execução orçamentária". Conclui-se pela insuficiência de dados que demonstrem a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, devido não haver registros completos das avaliações.

Quanto à pergunta sobre *se o orçamento público deve ser considerado apenas como previsão da receita ou estimativa da despesa* - questão 4, pelas respostas, as entrevistadas entendem que não. Para elas, o orçamento *"é um instrumento de planejamento para a utilização de recursos e investimento"*. Também *"é ferramenta para entrega das políticas públicas prioritizadas, meio para diminuir as desigualdades sociais"*.

Com relação à *participação da elaboração das peças orçamentárias para o período 2018-2021* - questão 5, a entrevistada "A3" não participou da elaboração do PPA, no entanto esteve atuante em 2019 no cargo de Secretária de Administração e no período 2020-2021 como Secretária de Finanças, pelo que pôde acompanhar a elaboração das LDOs e LOAs. A entrevistada "B3" atuou no desenvolvimento das peças orçamentárias.

Quanto aos *resultados dos programas de governo para as políticas públicas, se impactaram significativamente a vida cotidiana do público-alvo* - questão 6, afirmam que "sim", pois são estes programas que "norteiam os investimentos que impactam diretamente na sociedade". Eles constituem "parte do plano de governo do gestor que foi eleito pelas expectativas geradas".

Com relação ao *conhecimento sobre o monitoramento da execução orçamentária* - questão 7, para as entrevistadas "consiste em programar e acompanhar a realização das despesas de acordo com a disponibilidade financeira e o cumprimento da respectiva legislação". Para elas, monitorar "vem ao encontro ao que ficou estabelecido no planejamento orçamentário".

Com referência *ao monitoramento da execução orçamentária realizado ser relevante para a política pública, não devendo ser ignorado* - questão 8, foi posto pelas entrevistadas que "se não houver o monitoramento, corre-se o risco da não execução de políticas públicas propostas nas peças orçamentárias e de gastos indevidos dos recursos financeiros". O monitoramento também "permite a re-análise dentro do orçamento estabelecido e, ainda, em se tratando da eficácia do resultado, a verificação sistemática do executado permite ajustes na forma de entrega da política pública".

Sobre *a existência de fluxo processual implementado no sistema de planejamento e orçamento com foco no monitoramento da execução orçamentária, e orientação às unidades gestoras no lançamento dos dados monitorados* - questão 9, foi afirmado pelas entrevistadas que não há.

Com relação a *se o monitoramento na fase da execução orçamentária auxilia o gestor na tomada de decisões para a política pública* - questão 10, afirmaram que sim, nos momentos de planejamento e adoção de medidas de contingenciamento. Porém, o gestor necessita entender como produtiva a análise dos dados monitorados para tomada de decisões.

Quanto à pergunta *se as unidades gestoras encaminharam informações relevantes durante a execução orçamentária, que auxiliaram na elaboração dos relatórios anuais dos programas do Plano Plurianual 2018-2021* - questão 11, foi reportado que "as unidades gestoras participam muito pouco no encaminhamento de informações".

Sobre *o encaminhamento dos relatórios anuais dos programas do Plano Plurianual – PPA no período de 2018/2021 ao Poder Legislativo, conforme previsto no art. 10 da Lei Municipal nº 1.548/2017 e se as informações contidas atenderam de forma satisfatória tanto as metas financeiras como as físicas, proporcionando aos gestores tomadas de decisões quanto ao rumo dos programas de governo* - questão 12, foi reportado que os relatórios foram encaminhados ao Poder Legislativo dentro do prazo, no entanto as informações se referiram somente a metas financeiras, não contemplando as metas físicas dos programas.

Quanto à *contribuição com o tema da pesquisa* - questão 13, para as entrevistadas o "monitoramento é uma ferramenta fundamental para o gerenciamento das ações e plano de governo,

possibilitando investimentos e intervenções pontuais e eficientes". E sugerem "a instituição do monitoramento com avaliações quadrimestrais, não apenas sobre os resultados fiscais, e sim de forma gerencial".

Pelo conteúdo das entrevistas apresentadas nesta subseção, evidencia-se a importância da unidade gestora, notadamente quanto a implementar procedimentos normativos referentes ao sistema de planejamento e orçamento, em especial o fluxo processual do monitoramento da execução orçamentária física e financeira, uma vez que, conforme argumentado no referencial teórico, o monitoramento necessita ser realizado rotineiramente, visando retroalimentar o ciclo e os ajustes de uma política, assim como seu plano de gestão de risco (BRASIL, 2018, p. 15). Constitui um exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos de uma intervenção, com a finalidade de obtenção de mais eficácia, eficiência e efetividade (RUA, 2010, p. 5).

#### ***5.2.2.4. Entrevista do tipo 4 - Presidente da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da Poder Legislativo***

Neste grupo buscou-se conhecer a atuação da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento do Poder Legislativo municipal no período de avaliação. É importante registrar que o presidente da comissão que atuou no biênio 2019-2020, após várias tentativas, se opôs a participar da entrevista. Porém se entende que o teor da pesquisa não ficou prejudicado.

De acordo com os entrevistados, a Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores desempenha atividades relacionadas às matérias orçamentárias e tributárias, com destaque para o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, os créditos adicionais e a apreciação das contas do governo local.

*Sobre o conhecimento de como é organizado o processo orçamentário municipal, bem como o seu ciclo - questão 2, observa-se que os entrevistados têm pouco conhecimento das fases orçamentárias, o que parece injustificado em face das competências da comissão em tela.*

Com relação *ao conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado para o período de 2018 a 2021, incluindo PPA e leis orçamentárias anuais* - questão 3, o entrevistado "A4" reporta que o orçamento neste período seguiu o modelo orçamentário com base na LDO, LOA e PPA. Já o entrevistado "C4" não explicitou conhecimento, pois assumiu como vereador somente em 2021.

Quanto *ao conhecimento sobre o monitoramento da execução orçamentária* - questão 4, o entrevistado "A4", a programação e o acompanhamento da realização das despesas devem levar em consideração a disponibilidade financeira da administração. Já para o entrevistado "C4", é "uma forma de fiscalização para avaliar a aplicação exata dos recursos públicos".

Com relação *ao acompanhamento efetivo da comissão na execução orçamentária entre o período avaliado* - questão 5, para o entrevistado "A4" foi reportado que sim, por meio de convocação da gestão para prestar esclarecimento. Já o entrevistado "C4" reportou que não houve efetividade no acompanhamento e que este é "*muito falho*", *não tem como prioridade análise crítica da execução orçamentária. Há pouca transparência do Poder Executivo nas ações de governo*".

Sobre *se a Comissão tomou conhecimento dos relatórios anuais dos programas do Plano Plurianual – PPA, encaminhado pelo Poder Executivo* - questão 6, foi afirmado que sim, foram encaminhados oficialmente junto com o balanço das contas anuais de governo. Mas se constatam informações somente sobre as metas financeiras.

Com relação *ao questionamento se as informações contidas no relatório dos programas de governo demonstraram dados satisfatórios tanto das metas financeiras como das físicas, possibilitando à comissão emitir parecer para subsidiar os gestores nas tomadas de decisões quanto ao rumo dos programas de governo* - questão 7, foi reportado que os relatórios encaminhados incluíram informações relevantes sobre as avaliações fiscais, permitindo a emissão de parecer de aprovação das contas de governo com ressalvas, ficando contudo prejudicada a análise das metas físicas dos programas, por não haver registro de dados que evidenciam tais ações.

Como *sugestão de aprimoramento à efetividade do monitoramento* - questão 8, os entrevistados sugerem incentivar

mais participação da população no cumprimento da execução orçamentária e mais transparência por parte do Poder Executivo municipal quanto ao monitoramento dos recursos aplicados nos programas.

### **5.3. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO NO PERÍODO 2018-2021**

A pesquisa permitiu analisar os dados apresentados nos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo propostos nas peças de planejamento e orçamento para o período em análise, no qual foi prevista na área social a despesa total atualizada de R\$ 232.693.619,52, com efetiva execução de R\$ 184.456.382,86, conforme demonstrado na Tabela 3.

Como detalhado na Tabela 3 e no Quadro 4, para atender ao Objetivo Estratégico 1, que foi o de *“Promover o respeito e valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social”*, a Prefeitura de Aripuanã propôs dez programas temáticos com objetivos específicos, indicadores e metas a serem alcançadas.

Nos relatórios analisados de cada período, verificou-se que constam, como já abordado nas entrevistas realizadas, apenas dados das execuções orçamentárias financeiras, não há detalhamento quanto ao cumprimento das metas físicas de cada programa, o que poderia ter propiciado aos formuladores das políticas públicas decisões em casos de não cumprimento dos objetivos propostos, tendo em vista o aperfeiçoamento da atuação governamental.

Conforme dados disponibilizados pelo departamento de contabilidade, aferiu-se que os relatórios foram de fato encaminhados ao Poder Legislativo juntamente com o balanço anual das contas de governo, observado o prazo regimental, o que confirma as informações repassadas pelos presidentes da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento.



Nas informações aferidas nos relatórios, constaram somente dados financeiros, não ficando demonstrados os resultados das metas dos indicadores estabelecidos para os programas de governo.

#### **5.4. GRAU DE MATURIDADE DOS CONTROLES INTERNOS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

A administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos.

A existência e o efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como os da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Como estudado no referencial teórico, a CGU reforça a necessidade de o controle interno promover a otimização de recursos públicos, oferecendo alternativas de melhoria na atuação de cada setor da administração pública, proporcionando melhor qualidade, transparência e, acima de tudo, probidade administrativa (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 9).

Nesse âmbito, a pesquisa teve como um de seus objetivos avaliar pontos importantes dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento do município de Aripuanã, visando fornecer subsídios para propor o aprimoramento destes controles, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

A ausência, deficiência ou insuficiência dos controles representaram a maior parte das causas do grau de maturidade dos controles internos, levando a uma escala de eficácia **BÁSICO**, ou seja, há necessidade de aprimorar os controles internos da gestão orçamentária na área social para obter melhores resultados, conforme demonstrado na subseção seguinte.

### 5.4.1. Resultado geral da aplicação do Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACIs)

A avaliação se deu pela aplicação de questionário de avaliação dos controles internos (QACI), elaborado por esta pesquisadora, composto de treze pontos de controles essenciais para a área de planejamento e orçamento, conforme mostra o Quadro 7.

Com isso, como explicado, buscou-se conhecer: a estrutura de governança dos controles internos; a existência de procedimentos normativos específicos sobre o monitoramento da execução orçamentária; se o recursos financeiros destinados aos programas de governo para área social foram suficientes para atender a demanda; a existência de sistema de *software* para a inserção das informações da execução financeira e física dos programas; se houve a elaboração dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo e se eles foram encaminhados ao Poder Legislativo municipal.

Quadro 7 - Pontos de controles avaliados

PONTOS DE CONTROLES AVALIADOS	
Nº das questões	Descrição das questões
1	A entidade dispõe de normas e procedimentos internos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentária?
2	A elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA – são realizada conforme as normas internas da entidade?
3	A Entidade dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade?
4	A entidade dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária?
5	A entidade dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas?

6	Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentaria previstas nas peças de planejamento?
7	A entidade dispõe de sistema de software para lançamento das informações orçamentárias que permita efetuar o monitoramento da execução orçamentária financeiro e física dos Programas de governo?
8	O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual geraram subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário?
9	O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 apresentou, efetivamente, ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos?
10	O monitoramento durante a fase da execução orçamentária propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas?
11	A entidade emiti Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo em cumprimento a legislação?
12	O Relatório Anual de Avaliação dos Programas contém informações quanto ao cumprimento das metas fiscais bem como das metas físicas dos Programas de Governo definidos nas peças de Planejamento?
13	O Relatório Anual de Avaliação dos Programas é encaminhado ao Poder Legislativo, em cumprimento a legislação?

**FONTE:** Elaboração própria

Para obtenção dos resultados do grau de maturidade considerando os pontos de controle analisados, como explicado no Quadro 2 (seção 2.5), aplicou-se a escala de eficácia avaliando se o controle é: inexistente - 0 ; fraco - 1; mediano - 2; ou forte - 3.

Quanto ao índice de avaliação dos controles internos para verificar o grau de maturidade (Inicial, Básico, Intermediário, Aprimorado ou Avançado), utilizou-se metodologia proposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 568/2014-Plenário. A soma de pontos obtidos é dividida pelo total de pontos possíveis, o que resulta em um índice de Avaliação dos Controles Internos Municipais em nível de atividade, conforme a Figura 3 (seção 2.5).

Sendo assim, dos **treze** pontos avaliados obtiveram-se os seguintes resultados:

- ✓ **06** questões com pontuação “0” - controles não existe; não funciona ou não está implementado;
- ✓ **06** questões com pontuação “1” - controles não institucionalizado; está na esfera de conhecimento pessoal dos operadores do processo; em geral realizado de maneira manual; sem aplicação efetiva; quase sempre falha,
- ✓ **01** questão com pontuação “2” - controle razoavelmente institucionalizado, mas pode falhar por não contemplar todos os aspectos relevantes do risco ou porque seu desenho ou as ferramentas que o suportam não são adequados; conhecido; adotado na prática; funciona na maior parte das vezes;
- ✓ Nenhum controle com pontuação “3” - mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”.

**Tabela 5 - Pontuação recebida QACIs**

Situação encontrada	Conceito da Pontuação	Pontuação obtida	total da pontuação (pontuação obtida x situação encontrada)	%
Ausência completa do controle	0	6	-	46%
Informal; sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha	1	6	6	46%
Formalizado, conhecido, adotado na prática, funciona na maior parte das vezes; pode ser aprimorado.	2	1	2	8%
Mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”.	3	0	-	0%
<b>TOTAL DE QUESTÕES APLICADAS</b>		<b>13</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

**Fonte: Elaboração própria - dados da pesquisa.**

Os dados coletados permitiram avaliar o grau de maturidade dos controles internos, resultando em 21%, ou seja, o sistema de planejamento e orçamento encontra-se com controles internos na escala de eficácia **BÁSICO**, conforme a Tabela 6 e a Figura 7.

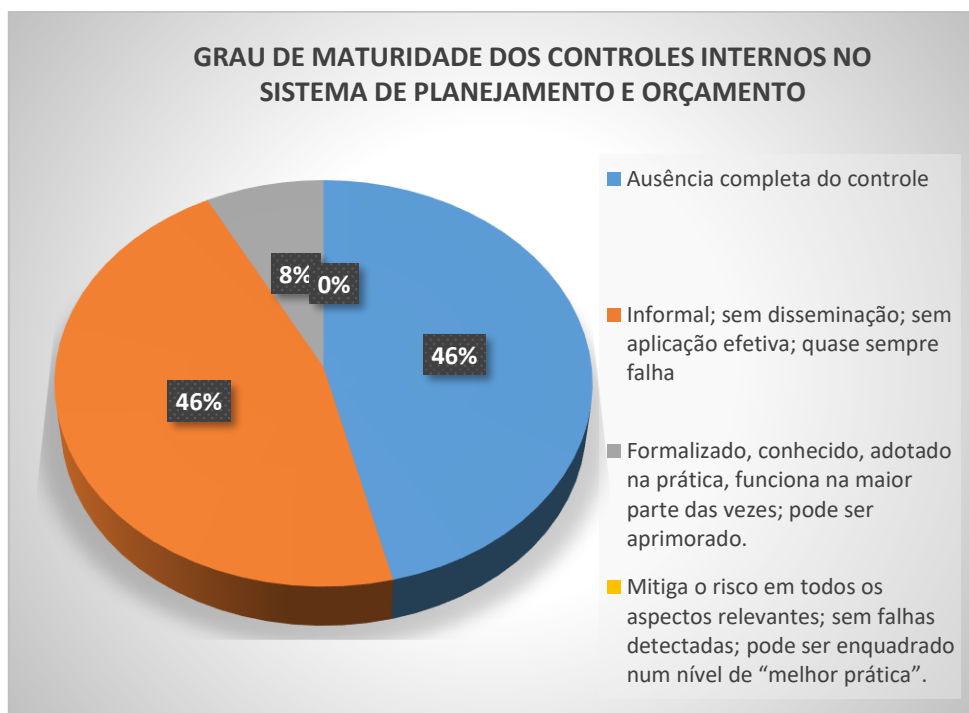
Dessa forma, fica demonstrada a necessidade de o gestor adotar ações de aprimoramento dos controles, com vista a mitigar

os riscos apresentados para o sistema de planejamento e orçamento.

**Tabela 6 - Escala de eficácia dos controles internos (%)**

TOTAL DE QUESTÕES APLICADAS	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTOS POSSÍVEIS = total de questões aplicadas x pontuação máxima	total da pontuação = total de questões x pontuação do conceito	GRAU DE MATURIDADE (total de pontos obtidos / total de pontos possíveis)
13	3	39	8	21%

**Figura 7 - Grau de maturidade dos controles internos**



Fonte: elaboração própria.

## 5.4.2. Resultados dos pontos de controles avaliados

1. A entidade NÃO dispõe de normas e procedimentos internos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para a fase do monitoramento da execução orçamentária.

Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que a elaboração orçamentária se baseia nas normas de contabilidade pública e na legislação federal, não dispondo de normativas próprias que contemplem procedimentos quanto ao monitoramento da execução orçamentária. Os dados da entrevista do tipo 3, realizada com a Secretaria Municipal de Finanças também confirmam isso.

Sobre este ponto é importante salientar dados coletados em entrevista do tipo 3 efetuada com servidora do grupo da unidade gestora, que afirmou não disporem de normas próprias, *“mas utilizam-se as disposições do Manual de Demonstrativo Fiscal - MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, a 4.320/64 e a 101/2000. E demais normativas expedidas pelo TCE, bem como informações do mercado financeiro para subsidiar o cenário econômico”*.

**2. A elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA – NÃO é realizada conforme as normas internas da administração municipal.**

Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que a elaboração orçamentária se baseia nas normas de contabilidade pública e na legislação federal, não dispondo de normas internas.

**3. A Entidade NÃO dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade**

Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que não há definida nenhuma forma de monitoramento da execução orçamentária, bem como nas entrevistas realizadas e nas visitas setoriais.

**4. A entidade NÃO dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no sistema de planejamento e orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária.**

Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento.

5. A entidade NÃO dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto à atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.

Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento, bem como nas visitas setoriais.

6. Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos NÃO passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentária prevista nas peças de planejamento.

Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento. Afirmado também nas entrevistas realizadas com os gestores e servidores das unidades avaliadas.

7. A entidade dispõe de sistema de *software* para lançamento das informações orçamentárias que permite efetuar APENAS o monitoramento da execução orçamentária financeira e não física dos programas de governo.

Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento, assim como entrevistas realizadas pelas unidades avaliadas.

Em análise do sistema contratado pela gestão municipal, observou-se que constam informações quanto à execução orçamentária financeira dos programas, ficando prejudicados, assim, o monitoramento e a avaliação das metas físicas.

Outra fonte foi a análise das informações contidas nos relatórios anuais de avaliação dos programas emitidos sobre o período.

8. O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual geraram PARCIALMENTE subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e retroalimentação do processo orçamentário.

De acordo com a resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação encaminhada, foi reportado que sim. Em avaliação nas visitas setoriais, verificou-se que o Departamento de Planejamento e Orçamento, setor ligado à Secretaria de Finanças, faz avaliação periódica da execução orçamentária e, havendo necessidade, são efetuadas adequações orçamentárias, que são comunicadas às unidades gestoras. Porém se notou que as unidades gestoras não dispõem de controle quanto à execução do orçamento com vista a avaliar a necessidade de alocações ou suplementações orçamentárias, ficando as informações centralizadas somente com o setor de Assessoria do Orçamento Público.

**9. O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 apresentou PARCIALMENTE ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação dos recursos públicos.**

De acordo a resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação encaminhada, afirma-se que os dados avaliados do PPA do período 2018-2021 propiciaram a elaboração do PPA para 2022-2025. Em análise do PPA vigente, de fato verificou-se que foram observados comportamento da receita e despesa para projeção e alocação dos recursos financeiros, assim como a permanência de alguns programas da área social. No entanto, não ficou demonstrada a efetividade do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, constando dados somente da execução financeira dos programas. Além disso, a resposta da secretaria de finanças contida na questão 10 é afirmativa quanto à inexistência do monitoramento durante a fase da execução orçamentária.

**10. O monitoramento durante a fase da execução orçamentária NÃO propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos programas governamentais definidos para as políticas públicas.**



Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, que afirmou não haver monitoramento durante a fase da execução orçamentária.

#### **11. A entidade emite relatórios de avaliação anual dos programas de governo em cumprimento à legislação.**

De acordo com informação encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, foram disponibilizados os relatórios anuais expedidos com relação ao período de 2018 a 2021.

Constata-se que, formalmente, houve cumprimento do disposto na Lei Municipal nº 1.548, de 20 de dezembro de 2017, que aprovou o Plano Plurianual – PPA para o Quadriênio 2018-2021, que versa no artigo 9º que a gestão do PPA deve articular os meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas e a busca de aperfeiçoamento das políticas públicas, *in verbis*:

*Art. 9º A gestão do PPA 2018-2021 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:*

*I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;*

*II - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2018-2021.*

*Parágrafo único. Caberá à Secretaria Municipal de Governo e Planejamento definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2018-2021. (Grifou-se)*

Houve cumprimento quanto à elaboração do relatório anual de avaliação dos programas de governo, no entanto se percebe fragilidade dos dados, considerando que não se apresentaram informações quanto ao cumprimento das metas físicas estabelecidas para os programas de governo, informações relevantes para avaliar a obtenção, ou não, dos resultados propostos pela gestão.

#### **12. O Relatório Anual de Avaliação dos Programas conteve informações quanto ao cumprimento das metas fiscais, ficando**

prejudicada as metas físicas dos programas de governo definidos nas peças de planejamento.

Na análise dos relatórios de avaliação dos programas expedidos entre 2018 a 2021, constataram-se informações avaliadas somente com relação às metas fiscais dos programas, não constando nenhum dado das metas físicas.

Consta também nas informações repassadas pela Secretária de Finanças que os dados disponibilizados pelas unidades gestoras para o setor de planejamento foram insuficientes para elaboração do relatório, sendo que a principal dificuldade está justamente no controle e monitoramento da execução orçamentária.

### **13. O Relatório Anual de Avaliação dos Programas é encaminhado ao Poder Legislativo, em cumprimento à legislação.**

A administração municipal cumpriu com o disposto na Lei Municipal nº 1.548, de 20 de dezembro de 2017, que aprovou o Plano Plurianual – PPA para o Quadriênio 2018-2021, versando no artigo 10 que o Poder Executivo deve encaminhar ao Poder Legislativo relatório anual de avaliação do plano, *in verbis*:

*Art. 10. O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo relatório anual de avaliação do Plano, que conterá:*

*I - avaliação da execução orçamentária e financeira das ações integrantes dos Programas Temáticos e dos Programas de Gestão e Manutenção do Estado, explicitando se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados; [...]. (Grifou-se)*

De acordo com as informações disponibilizadas pelo setor de planejamento, os referidos relatórios de avaliação anual entre o período de 2018-2021 foram realmente encaminhados ao Poder Legislativo.

Isso confirma o resultado das entrevistas efetuadas com os presidentes da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores, cabendo lembrar, mais uma vez, a fragilidade das informações quanto aos dados das metas físicas dos programas.

## **5.5. DA MATRIZ DE ACHADOS**

De acordo com o proposto na metodologia de pesquisa e tendo como base as orientações do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), elaborou-se uma **matriz de achados**, considerada um instrumento importante para subsidiar e nortear o encaminhamento dos resultados da avaliação, pois permite reunir, de forma estruturada, um entendimento uniforme sobre os achados e seus elementos constitutivos.

Os dados coletados no estudo com as entrevistas, visitas setoriais *in loco*, análise das peças de planejamento e orçamento e informações dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo subsidiaram as evidências referentes aos pontos de controles avaliados no Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) e, com isso, tabulados na matriz de achados. Essa matriz dispõe de elementos que demonstram as situações encontradas nos pontos avaliados, bem como o critério utilizado para avaliar os pontos de controle, as evidências e quais as causas e efeitos das situações encontradas. Quanto a demonstrar boas práticas, não foi possível identificar no estudo realizado, até mesmo porque não se havia inserido este aspecto nos objetivos específicos da pesquisa, pelo pouco tempo disponível para sua realização.

Por fim, a matriz de achados possibilita a proposta de encaminhamento elencando orientações que visam à melhoria do desempenho administrativo ao sistema de planejamento e orçamento, assim como os benefícios esperados em decorrência da implementação das medidas propostas.

De forma resumida, as causas relacionadas à situação encontrada nos pontos avaliados do sistema de planejamento e orçamento da Prefeitura de Aripuanã, apresentadas na **matriz de achados (Quadro 9 - Apêndice C)**, estão relacionadas na maior parte à inexistência ou ineficiência dos controles internos, conforme sintetiza o Quadro 8.

**Quadro 8** - Resumo da matriz de achados

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CAUSAS
1) A entidade NÃO dispõe de normas e procedimentos internos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentária.	1) Inexistência de Normas de procedimentos internos claras, precisas e funcional ao Sistema de Planejamento e Orçamento.

<p>2) A entidade NÃO dispõe de normas internas para a elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA.</p>	
<p>3) A Entidade NÃO dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade.</p>	<p>2) Inexistência de mecanismo de monitoramento da execução orçamentaria dos programas de governo, prejudicando a avaliação concomitante das metas programadas para cada programa, o que possivelmente levou a abertura de créditos adicionais para suplementar dotações orçamentarias.</p>
<p>4) A entidade NÃO dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária</p>	<p>3) Inexistência de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária.</p>
<p>5) A entidade NÃO dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.</p>	<p>4) Inexistência de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.</p>
<p>6) Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos NÃO passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentaria previstas nas peças de planejamento.</p>	<p>5) Deficiência no processo de avaliação periódica dos recursos financeiros definidos para os programas temáticos previstos nas peças de planejamento.</p>
<p>7) O Sistema de software utilizado pela a entidade permite somente o lançamento das informações orçamentárias fiscais NÃO permitindo lançar as metas físicas dos programas de governo.</p>	<p>6) Ineficiência no Sistema de software utilizado pela entidade, em que permite somente o lançamento das informações orçamentárias fiscais não permitindo lançar as metas físicas dos programas de governo.</p>
<p>8) O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual NÃO geraram subsídios a serem utilizados para</p>	<p>7) Ineficiência no processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual que permitiram gerar subsídios a serem utilizados</p>

<p>melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário.</p>	<p>para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário.</p>
<p>9) O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 NÃO apresentou efetivamente, ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos.</p>	<p>8) Ineficiência no processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021, visando alocação de recursos públicos.</p>
<p>10) O monitoramento durante a fase da execução orçamentária NÃO propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas.</p>	<p>9) Ineficiência no monitoramento durante a fase da execução orçamentária que propicie aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas.</p>
<p>11) Os Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo, dispõe somente de informações das execuções orçamentaria financeira/fiscais, ficando PREJUDICADA as metas físicas.</p>	<p>10) Fragilidade de informações nos Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo, dispondo somente de informações das execuções orçamentaria financeira/fiscais, ficando prejudicada as metas físicas.</p>
<p>Fonte: Elaboração própria</p>	

Os dados contribuíram para avaliar o grau de maturidade dos controles internos, obtendo a escala de eficácia de 21%, considerado como controles BÁSICOS, reforçando a necessidade de a Prefeitura de Aripuanã implementar medidas de controles para mitigar os riscos da efetividade nesta área.

Diante do que foi avaliado, os resultados mais detalhados constam descritos na matriz de achados no Quadro 9 (Apêndice C), elaborada por esta pesquisadora.

Apresentam-se a seguir as conclusões da pesquisa.



# 6



## 6

**CONCLUSÕES**

Esta pesquisa abordou o monitoramento do orçamento público como um instrumento essencial para o alcance dos resultados dos programas de governo. Foi evidenciado que o monitoramento efetivo é fundamental para garantir que os recursos financeiros sejam utilizados de forma eficiente, bem como sejam direcionados para as áreas prioritárias de acordo com os objetivos estabelecidos pelos programas governamentais.

Ao longo deste estudo, exploramos importantes referenciais teóricos sobre orçamento público, políticas públicas e programa de governo, a importância da avaliação destes programas, os benefícios do monitoramento do orçamento público, que incluem a identificação de desvios orçamentários e a detecção de falhas na execução.

Além disso, discutimos a importância do processo de monitoramento do orçamento público, mais especificamente sobre a relevância da efetividade do monitoramento da execução orçamentária financeira - e também física - dos programas desenhados para a área social, permitindo um acompanhamento mais próximo e detalhado do uso dos recursos e assegurando que eles sejam aplicados de forma coerente com as metas e diretrizes estabelecidas.

Com os dados levantados, pode se obter resposta à problemática apresentada na pesquisa, que foi estudar: *“Qual tem sido a efetividade do monitoramento da execução orçamentária para os programas de governo da área social no município de Aripuanã (MT)?”*.

O objetivo proposto da pesquisa foi plenamente atendido ao avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas de governo nas áreas de saúde, educação e assistência social no município de Aripuanã durante o período de 2018 a 2021.

As conclusões apontam para a confirmação das hipóteses testadas, demonstrando que o monitoramento efetivo do orçamento público é deficitário no município, devido à ausência de uma estrutura organizacional de controles internos bem definida no

sistema de planejamento e orçamento. Além disso, a escala de eficácia dos controles internos apresentou um grau de maturidade baixo, pontuado em 21% na escala de eficácia, total classificado como controle do nível BÁSICO, com 46% de controles inexistentes, 46% informais e 8% formalizados.

Assim, há necessidade de que a Prefeitura de Aripuanã implemente controles internos mais efetivos no sistema avaliado, adotando as medidas mitigadoras propostas na [matriz de achados](#) elaborada ao final do estudo (Apêndice C).

Constatamos que o monitoramento do orçamento público enfrenta desafios, como: a falta de capacidade técnica; a inexistência de procedimentos normativos para o sistema orçamentário; a inexistência de mecanismos de monitoramento da execução física dos programas; a ineficiência no sistema de *software* utilizado; e a fragilidade nas informações do relatório anual de avaliação dos programas.

Para superar essas barreiras, é necessário investir em capacitação e treinamento dos servidores públicos envolvidos, implementação de procedimentos normativos, além de promover a modernização dos sistemas de informação e a simplificação dos processos administrativos.

Destacamos também a necessidade de uma cultura de avaliação e aprendizado contínuo no âmbito do monitoramento do orçamento público. Com a disponibilização de dados claros e compreensíveis, permite-se que a sociedade acompanhe e avalie o desempenho do governo, fortalecendo a prestação de contas e a participação cidadã.

É importante ressaltar que o estudo foi conduzido em um contexto específico, no município de Aripuanã (MT), no período de 2018 a 2021, e focou nos programas de governo das áreas de saúde, educação e assistência social. Portanto, os resultados e conclusões obtidos podem não ser diretamente aplicados a outras áreas temáticas. Cumpre ter cautela ao generalizar os resultados e considerar as particularidades de cada contexto.

Com base nos resultados e nas análises realizadas neste estudo, é possível propor como pesquisas futuras no campo do monitoramento do orçamento público e da efetividade dos programas de governo estudos de [avaliação de impacto](#) para mensurar os resultados alcançados pelos programas de governo, e sua relação com o monitoramento do orçamento público. O esforço nesse sentido pode contribuir para uma compreensão mais



**aprofundada dos efeitos das políticas públicas e para a identificação de estratégias mais eficazes de alocação de recursos. Esse tema é muito relevante, uma vez que está intrinsecamente ligado à efetividade do orçamento público e pode contribuir para melhorias no planejamento e na implementação das políticas públicas.**

**Em síntese, o monitoramento do orçamento público é um elemento-chave para garantir a efetividade e o alcance dos resultados dos programas de governo. Por meio do acompanhamento sistemático, da transparência e da avaliação, assegura-se que os recursos sejam utilizados de forma eficiente, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades e o bem-estar da população.**



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Danilo. Texto sobre **Políticas Públicas: O que são e para que servem**. Publicado em 04/02/2016 <https://www.politize.com.br/autor/danilo-andrade/>, acessado em 10/08/2022.

ARRETCHE, Marta. Artigo - FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL problemas de coordenação e autonomia. **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, 18(2): 17-26, 2004.

CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria, **Contabilidade e Controle Interno**. 4ª Edição – Ed. Atlas, São Paulo – 2011.

COSTA, Frederico Lustosa.; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969- 992, 2003.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. **Avaliação de impacto na prática**. 2ª Edição © 2018 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial.

GIACOMONI, Jaime. **Orçamento Público**. 16ª Ed., ampliada, revista e atualizada, Editora Atlas, São Paulo, 2012.

JANNUZZI Paulo de Martino; **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. **Revista do Serviço Público Brasília** 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luiz Otávio. **Texto para discussão - Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. IPEA, RJ, 2001.

MENDES Marcos; MIRANDA Rogério Boueri; COSIO Fernando Blanco. **TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: diagnóstico e proposta de reforma**. Consultoria legislativa do

Senado Federal Coordenação de estudos; Brasília, Projeto gráfico: Lília Alcântara; abril / 2008.

NANNI, Giovanni; FILHO, José Camilo dos Santos. Importância da Avaliação das Políticas Públicas Educacionais, Instrumento: *R. Est. Pesq. Educ.*, Juiz de Fora, v. 18, n. 1, jan./jun. 2016.

PRADO, Sérgio. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA Avaliação e alternativas de reforma - Uma visão geral do sistema de transferências Vol. 1. *Caderno n. 6º Fórum fiscal dos estados brasileiros*, 2007.

PIRES, José Santo Dal Bem e MOTA, Walmir Francelino. A Evolução histórica do Orçamento Público e sua importância para a sociedade, *Revista enfoque reflexão contábil*, Vol. 25 – N.2; periodicidade Quadrimestral, pg. 16-25, 2006.

PERES, Ursula Dias; SANTOS Fábio Pereira. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016 editora Atlas S.A. - São Paulo 2012, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 35 nº 103, 2020.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil, *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro, set./out. 2012.

RUA, Maria das Graças. Texto: *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos*: Notas Introdutórias, versão atualizada em 2010 p. 19-20.

SANTOS, Guilherme Kraus; RAUPP Fabiano Maury. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. Artigo recebido em 16 set. 2014 e aceito em 28 maio 2015. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro nov./dez. 2015.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES Valdemir. *Políticas Públicas* – conceitos, casos práticos, questões de concurso - ISBN-10: 8522128960 ISBN-13: 9788522128969 E-BOOK: 9788522128976 © 2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25ª Edição, revista atualizada nos termos da Reforma Constitucional, 2005.

SOBRAL, Fernanda Antonia da Fonseca; SANTOS, Gilberto Lacerda. **Avaliação de Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação: Abordagens a partir de casos concretos. Tecnologias, Sociedade e Conhecimento**, Campinas, vol. 5, n. 1, dez. 2018.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S; SOUSA, Romulo Paes (2006). **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**, UNESCO 2006, p. 21.

VENTURA, Magda Maria. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa, **Rev SOCERJ**. 2007; setembro/outubro.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Relatório de Avaliação do Macroprocesso e Planejamento e Orçamento**. Brasília-DF, Dezembro de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 1964.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão - Orientações para o Gestor Municipal**. 3ª edição. Brasília, 2013.

MATO GROSSO - TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO ESTADO. **Planejamento Estratégico de longo prazo: 2016-2021**, Cuiabá, Publicontas, 2017. Disponível em

<https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/PlanoEstratLongoPraz2016-2021/8/index.html>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditoria Operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.



APÊNDICES

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A

### APÊNDICE A – QACIs

<b>QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS (QACI) – SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.</b>	
<b>INSTITUIÇÃO: ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – IDP</b>	
<b>MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	
<b>DISCENTE: LUCIENE MORAIS P. CORADINI</b>	
<b>TEMA DE PESQUISA: MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT).</b>	
<b>PERÍODO DE ANÁLISE: 2018-2021</b>	
<b>Objetivo: Avaliação dos controles internos no Sistema de Planejamento de Orçamento – SPO da Prefeitura de Aripuanã, aferindo a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, no período de 2018-2021.</b>	
<b>Escala de Eficácia do Controle</b>	<b>Situação do Controle</b>
<b>0 – Inexistente</b>	<b>Ausência completa do controle</b>
<b>1 – Fraco</b>	<b>Informal; sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha</b>
<b>2 – Mediano</b>	<b>Formalizado, conhecido, adotado na prática, funciona na maior parte das vezes; pode ser aprimorado</b>
<b>3 – Forte</b>	<b>Mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”</b>

**01 – A entidade dispõe de normas e procedimentos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentária?**



0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**02 – A elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA – são realizada conforme as normas previstas?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**03 – A Entidade dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**04 – A entidade dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no sistema de planejamento e orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**05 – A entidade dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**06 – Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentária prevista nas peças de planejamento?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**07 – A entidade dispõe de sistema de *software* para lançamento das informações orçamentárias que permita efetuar o monitoramento da execução orçamentária, financeiro e física dos Programas de governo?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:.**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**08 – O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual geram subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**09 – O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 apresentou, efetivamente, ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**10- O monitoramento durante a fase da execução orçamentária propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**11 – A entidade emiti Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo em cumprimento a legislação?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta**

**Evidências:**

**12 – O Relatório Anual de Avaliação dos Programas contém informações quanto ao cumprimento das metas fiscais bem como das metas físicas dos Programas de Governo definidos nas peças de Planejamento?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

**13 – O Relatório Anual de Avaliação dos Programas é encaminhado ao Poder Legislativo, em cumprimento a legislação?**

0 – Inexistente

1 - Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

**Justificativa da resposta:**

**Evidências: (quando a resposta for item 2 ou 3)**

## APÊNDICE B - ENTREVISTAS

EXTRATO DE ENTREVISTA - TIPO 1	
<b>PÚBLICO ALVO:</b> Formuladores dos Programas. Secretários Municipais da área social (saúde; Assistência Social e Educação)	
<b>Objetivo:</b> Avaliação dos controles internos no sistema de planejamento de orçamento – SPO da Prefeitura de Aripuanã, objetivando aferir a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, no período de 2018-2021, coletas de dados para a pesquisa de mestrado em Administração Pública.	
<b>INSTITUIÇÃO DE ENSINO:</b>	ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – IDP
<b>CURSO:</b>	MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
<b>DISCENTE:</b>	LUCIENE MORAIS P. CORADINI
<b>TEMA DE PESQUISA:</b>	MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT).

### ENTREVISTADO

**Nome:**

**Cargo:**

**Lotação:**

**Tempo em exercício no cargo:**

- 1) Você participou da elaboração dos Programas de Governo no período de 2018-2021 voltados à área de sua atuação? Caso sim, como se deu a sua atuação?
  
- 2) O Orçamento Público deve ser considerado apenas como previsão da receita ou estimativa da despesa? Justifique.
  
- 3) Me fale um pouco do seu conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado no período de 2018 a 2021 para a sua área de atuação.
  
- 4) Sobre o que se tratou no “*Objetivo Estratégico I*” no Plano Plurianual - PPA relativo ao período de 2018 a 2021 e quais foram os Programas de Governo definidos para a sua área de atuação? E o que se propôs alcançar com estes Programas?

- 5)** Caso não tenha participado da Elaboração dos referidos Programas, entende que estes foram bem definidos para atender as demandas do público-alvo escolhido?
- 6)** Você considera que os recursos financeiros disponibilizados aos referidos Programas foram suficientes para obter os resultados desejados?
- 7)** Monitorar é um ato contínuo do qual integra uma das fases do ciclo orçamentário. Pode nos dizer como sua equipe atuou no monitoramento da execução orçamentária dos Programas de Governo, em especial os estabelecidos no Objetivo Estratégico I?
- 8)** Na sua concepção, as ações executadas nos referidos Programas atenderam os objetivos propostos ou seria necessário aprimorar o monitoramento para melhor avaliar os resultados?
- 9)** Na sua avaliação, os resultados dos Programas de Governo definidos para as Políticas Públicas para a sua área de atuação impactam significativamente a vida cotidiana do público-alvo? Justifique.
- 10)** Os indicadores definidos aos Programas de Governo, em especial os estabelecidos no Objetivo Estratégico I, permitiram monitorar a execução dos programas e avaliar os impactos de resultados?
- 11)** Na sua opinião, os dados monitorados da execução orçamentária realizados por sua equipe auxiliaram na Elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas? Comente sinteticamente.
- 12)** Gostaríamos das suas sugestões ou contribuição quanto à efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.

#### EXTRATO DE ENTREVISTA - TIPO 2

**PUBLICO ALVO:** Servidores gestores do sistema de planejamento e orçamento das Unidades avaliadas.

**Objetivo:** Avaliação dos controles internos no Sistema de Planejamento de Orçamento – SPO da Prefeitura de Aripuanã, objetivando aferir a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, no período de 2018-2021, coletas de dados para a pesquisa de mestrado em Administração Pública.

<b>INSTITUIÇÃO DE ENSINO:</b>	ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – IDP
<b>CURSO:</b>	MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
<b>DISCENTE:</b>	LUCIENE MORAIS P. CORADINI
<b>TEMA DE PESQUISA:</b>	MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT).

### **ENTREVISTADO**

**Nome:**

**Cargo:**

**Lotação:**

**Tempo em exercício no cargo:**

**1) Você participou da elaboração dos Programas de Governo no período de 2018-2021 voltados à área de sua atuação? Caso sim, como se deu a sua atuação?**

**2) O Orçamento Público deve ser considerado apenas como previsão da receita ou estimativa da despesa? Justifique.**

**3) Me fale um pouco do seu conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado no período de 2018 a 2021 para a sua área de atuação.**

**4) Sobre o que se tratou no “*Objetivo Estratégico I*” no Plano Plurianual - PPA relativo ao período de 2018 a 2021 e quais foram os Programas de Governo definidos para a sua área de atuação? E o que se propôs alcançar com estes Programas?**



**5) Caso não tenha participado da Elaboração dos referidos Programas, entende que estes foram bem definidos para atender as demandas do público-alvo escolhido?**

**6) Você considera que os recursos financeiros disponibilizados aos referidos Programas foram suficientes para obter os resultados desejados?**

**7) Monitorar é um ato contínuo do qual integra uma das fases do ciclo orçamentário. Pode nos dizer como sua equipe atuou no monitoramento da execução orçamentária dos Programas de Governo, em especial os estabelecidos no Objetivo Estratégico I?**

**8) Na sua concepção, as ações executadas nos referidos Programas atenderam os objetivos propostos ou seria necessário aprimorar o monitoramento para melhor avaliar os resultados?**

**9) Na sua avaliação, os resultados dos Programas de Governo definidos para as Políticas Públicas para a sua área de atuação impactam significativamente a vida cotidiana do público-alvo? Justifique.**

**10) Os indicadores definidos aos Programas de Governo, em especial os estabelecidos no Objetivo Estratégico I, permitiram monitorar a execução dos programas e avaliar os impactos de resultados?**

**11) Na sua opinião, os dados monitorados da execução orçamentária realizados por sua equipe auxiliaram na Elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas? Comente sinteticamente.**

12) Gostaríamos das suas sugestões ou contribuição quanto à efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.

### EXTRATO DE ENTREVISTA - TIPO 3

**PUBLICO ALVO:** Unidade Gestora do sistema de planejamento e orçamento e Departamento de Orçamento - (Secretário e Departamento)

**Objetivo:** Avaliação dos controles internos no sistema de planejamento de orçamento – SPO da Prefeitura de Aripuanã, objetivando aferir a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, no período de 2018-2021, coletas de dados para a pesquisa de mestrado em Administração Pública.

<b>INSTITUIÇÃO DE ENSINO:</b>	<b>DE</b>	<b>ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – IDP</b>
<b>CURSO:</b>		<b>MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>
<b>DISCENTE:</b>		<b>LUCIENE MORAIS P. CORADINI</b>
<b>TEMA DE PESQUISA:</b>		<b>MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT).</b>

### ENTREVISTADO

**Nome:**

**Cargo:**

**Lotação:**

**Tempo em exercício no cargo:**

- 1) Quais são as atividades desempenhadas no setor em que você atua?
- 2) A unidade gestora dispõe de legislação para elaboração e acompanhamento das fases orçamentárias, ou seja, elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação? Quais?
- 3) O sistema de planejamento e orçamento utilizado pela gestão municipal é suficiente para atender as demandas necessárias para a área orçamentaria? Justifique de forma sintética.
- 4) Você entende que o Orçamento Público deve ser considerado apenas como previsão da Receita ou estimativa da despesa? Justifique.
- 5) Você participou da elaboração das peças orçamentárias para o período de 2018-2021? Caso sim, qual foi sua atuação?
- 6) Me fale um pouco do seu conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado no período de 2018 a 2021 para a área de atuação.
- 7) Você entende que os resultados dos Programas de Governo para as Políticas Públicas impactam significativamente a vida cotidiana do público-alvo? Justifique.
- 8) Qual é seu conhecimento sobre “Monitoramento da Execução Orçamentária”?
- 9) O monitoramento da execução orçamentária realizado é relevante para a Política Pública, não devendo ser ignorado? Justifique.

10) Há algum fluxo processual implementado ao sistema de planejamento e orçamento com foco no monitoramento da execução orçamentária, e orientação às unidades gestoras no lançamento dos dados monitorados?

11) O monitoramento na fase da execução orçamentária auxilia o gestor na tomada de decisões para a política pública? Justifique.

12) As Unidades Gestoras encaminharam informações relevantes durante a execução orçamentária, que auxiliaram na elaboração dos Relatórios Anuais dos Programas do Plano Plurianual 2018-2021?

13) Os Relatórios Anuais dos Programas do Plano Plurianual – PPA no período de 2018/2021 foram elaborados e encaminhados ao Poder Legislativo, conforme previsto no art. 10 da Lei Municipal nº 1.548/2017? Caso sim, você entende que as informações contidas atenderam de forma satisfatória tanto as metas financeiras como as físicas, proporcionando aos gestores tomadas de decisões quanto ao rumo dos Programas de Governo?

14) Deixe sua contribuição ou sugestões quanto ao aprimoramento da efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.

#### **EXTRATO DE ENTREVISTA - TIPO 4**

**PUBLICO ALVO:** Presidente da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da Poder Legislativo

**Objetivo:** Avaliação dos controles internos no sistema de planejamento de orçamento – SPO da Prefeitura de Aripuanã, objetivando aferir a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, no período de 2018-2021, coletas de dados para a pesquisa de mestrado em Administração Pública.

<b>INSTITUIÇÃO DE ENSINO:</b>	<b>DE</b>	<b>ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – IDP</b>
<b>CURSO:</b>		<b>MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>
<b>DISCENTE:</b>		<b>LUCIENE MORAIS P. CORADINI</b>
<b>TEMA DE PESQUISA:</b>		<b>MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA ALCANCE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT).</b>
<b>PERÍODO DE ANÁLISE:</b>		<b>2018-2021</b>

#### **ENTREVISTADO**

**Nome:**

**Cargo:**

**Lotação:**

**Tempo em exercício no cargo:**

**1) Quais são as atividades desempenhadas pela Comissão?**

**2) Você tem conhecimento de como é organizado o Processo Orçamentário Municipal, bem como o seu ciclo?**

**3) Me fale um pouco do seu conhecimento sobre o Orçamento Público da Gestão elaborado no período de 2018 a 2021, incluindo PPA e leis orçamentárias anuais.**

**4) Qual é seu conhecimento sobre “Monitoramento da Execução Orçamentária”?**

- 5) A Comissão acompanhou efetivamente a execução orçamentária no período que você estava atuando? De que forma?**
- 6) A Comissão tomou conhecimento do Relatório Anual dos Programas do Plano Plurianual – PPA, encaminhado pelo Poder Executivo, conforme previsto no art. 10 da Lei Municipal nº 1.548/2017? Em caso de conhecimento, de que forma se deu?**
- 7) As informações contidas Relatório dos Programas de governo demonstraram dados satisfatórios tanto das metas financeiras como das físicas, possibilitando a Comissão emitir parecer para subsidiar os gestores nas tomadas de decisões quanto ao rumo dos Programas de Governo?**
- 8) Deixe suas sugestões ou contribuição quanto ao aprimoramento da efetividade do monitoramento da execução orçamentária na esfera municipal.**

**Quadro 9 - Matriz de achados**

MATRIZ DE ACHADOS NA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA PREFEITURA DE ARIPUANÃ							
ANO DE AVALIAÇÃO: 2023							
ACHADOS					Boas práticas	Encaminhamento	
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			

<p>1) A entidade não dispõe de normas e procedimentos internos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentária.</p>	<p>1) solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Analise as normas vigentes</p>	<p>Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que a elaboração orçamentária se baseia nas normas de contabilidade pública e na legislação federal, não dispondo de normativas próprias que contemplem procedimentos quanto ao monitoramento da execução orçamentária. Os dados da entrevista do tipo 3, realizada com a Secretaria Municipal de Finanças</p>	<p>1) Inexistência de Normas de procedimentos internos claras, precisas e funcional ao Sistema de Planejamento e Orçamento.</p>	<p>1) A ausência de normas e procedimentos específicos para o monitoramento da execução orçamentária pode levar a uma falta de controle sobre os gastos e receitas da entidade. Isso pode resultar em desvios significativos em relação ao orçamento planejado e dificultar o acompanhamento do desempenho financeiro. 2) A falta de normas e procedimentos pode levar a gastos desnecessários ou não planejados, prejudicando a saúde financeira da organização. 3) Sem normas e procedimentos claros, a entidade pode ter dificuldade em avaliar o</p>	<p>Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento a implementar normas de procedimentos claros e aplicáveis ao Sistema.</p>	<p>Melhor efetividade do monitoramento na fase da execução orçamentária; Elaboração de Relatórios Anual de Avaliação dos Programas de Governo que propicie aos gestores tomadas de decisões relevantes ao bom andamento das políticas públicas.</p>
---	--	---	---	--	--	---



**também confirmam isso.**

**desempenho financeiro, identificar problemas ou oportunidades e tomar decisões informadas com base nas informações orçamentárias.**  
**3) Sem um monitoramento adequado, pode ser difícil para os responsáveis pela gestão prestar contas das ações programadas aos público alvo.**  
**4) A ausência de normas e procedimentos internos para o monitoramento da execução orçamentária pode indicar uma falta de alinhamento estratégico e dificultar o acompanhamento do progresso em relação às metas e**

			<b>objetivos establecidos.</b>			
--	--	--	------------------------------------	--	--	--

<p>2) A entidade não dispõe de normas internas para a elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA.</p>	<p>1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Entrevista com servidores ;</p>	<p>Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que a elaboração orçamentária se baseia nas normas de contabilidade pública e na legislação federal, não dispondo de normas internas.</p>	<p>1) O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos essenciais para estabelecer o direcionamento estratégico e as metas da entidade. Sem normas internas claras para a elaboração dessas peças, pode haver uma falta de alinhamento entre as políticas públicas e os objetivos estratégicos da entidade. 2) A ausência de normas internas pode levar a inconsistências nas informações contidas nas peças de planejamento. Isso pode resultar em falta de transparência e prestação de contas inadequada. A falta de clareza e precisão nas informações</p>	<p>Melhor efetividade do monitoramento na fase da execução orçamentária; Elaboração de Relatórios Anual de Avaliação dos Programas de Governo que propicie aos gestores tomadas de decisões relevantes ao bom andamento das políticas públicas.</p>
--	---	--	---	---

**orçamentárias pode dificultar o acompanhamento e a compreensão por parte dos stakeholders, como órgãos de controle, cidadãos e outros interessados.**

**3) Sem diretrizes claras, pode haver uma falta de coordenação entre as diferentes áreas da entidade, resultando em problemas na alocação de recursos, atrasos na implementação de projetos e dificuldades na execução das políticas públicas.**

**4) Sem essas normas, pode haver uma falta de estrutura e processos adequados para a tomada de decisões**

				<p>orçamentárias, o acompanhamento de resultados e a avaliação de desempenho. Isso pode comprometer a eficiência, eficácia e transparência da gestão pública.</p>		
<p>3) A Entidade não dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade.</p>	<p>1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Entrevista com servidores ;</p>	<p>Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que não há definida nenhuma forma de monitoramento da execução orçamentária, bem como nas entrevistas</p>	<p>2) Inexistência de mecanismo de monitoramento da execução orçamentaria dos programas de governo, prejudicando a avaliação concomitante das metas programadas para cada programa, o que possivelmente levou a abertura de créditos adicionais para suplementar</p>	<p>1) A ausência de mecanismos de monitoramento pode ser resultado da falta de definição de indicadores e metas claras para os programas de governo. Sem metas mensuráveis e indicadores de desempenho estabelecidos, torna-se difícil avaliar e monitorar o progresso na implementação dos</p>		<p>Para mitigar esses efeitos negativos, é fundamental estabelecer um instrumento normativo para o gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento. Esse instrumento deve fornecer diretrizes claras para a identificação, avaliação e tratamento de riscos na fase de</p>

	realizadas e nas visitas setoriais.	dotações orçamentarias.	<p>programas e na realização de seus objetivos.</p> <p>2) A falta de estruturas e processos apropriados dificulta a coleta, análise e uso de informações relevantes para avaliar o andamento dos programas.</p> <p>3) A falta de recursos financeiros e humanos pode ser uma causa significativa da ausência de mecanismos de monitoramento. O monitoramento efetivo requer investimentos em sistemas de coleta de dados, pessoal qualificado e tecnologias apropriadas. Sem recursos adequados, a entidade pode não</p>		<p>monitoramento da execução orçamentária. Além disso, é importante promover a cultura de gestão de riscos, capacitando os responsáveis pela execução orçamentária e estabelecendo mecanismos de comunicação e prestação de contas transparentes. Isso permitirá uma tomada de decisão mais informada, a identificação precoce de problemas e a implementação de medidas preventivas adequadas para garantir o cumprimento dos objetivos orçamentários.</p>
--	-------------------------------------	-------------------------	--	--	---

				<p>ter a capacidade de implementar um mecanismo de monitoramento robusto.</p> <p>4) Isso pode resultar em uma falta de ênfase na importância do monitoramento e na responsabilização pela implementação dos programas de governo.</p>		
<p>4) A entidade não dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária</p>	<p>1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Entrevista com</p>	<p>Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento.</p>	<p>3) Inexistência de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária.</p>	<p>1) A ausência de um instrumento normativo para o gerenciamento de riscos pode dificultar a identificação e análise dos riscos associados à execução orçamentária. Isso significa que a entidade pode não estar ciente dos potenciais problemas e ameaças que podem</p>	<p>Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento a implementar o Instrumento Normativo</p>	<p>O monitoramento dos riscos é essencial para avaliar o progresso na implementação das medidas de mitigação, identificar novos riscos e ajustar as estratégias conforme necessário. Espera-se que a entidade possa obter a oportunidade de tomar ações</p>

	servidores ;		afetar o cumprimento dos objetivos orçamentários. A falta de identificação de riscos pode levar a surpresas e dificuldades inesperadas durante a execução do orçamento. Pode ter dificuldade em implementar estratégias de mitigação de riscos. Levar à falta de monitoramento contínuo dos riscos durante a execução orçamentária.	para gerenciamento de risco.	corretivas em tempo hábil.
--	--------------	--	---	------------------------------	----------------------------



<p>5) A entidade não dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.</p>	<p>1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Entrevista com servidores ;</p>	<p>Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento, bem como nas visitas setoriais</p>	<p>4) Inexistência de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.</p>	<p>1) descoordenação e falta de alinhamento entre os atores envolvidos no programa de governo.  2) podem surgir conflitos de interesse entre os atores envolvidos no programa de governo.  3) Falta de responsabilidade e prestação de contas. Sem papéis e responsabilidades bem definidos, é difícil identificar quem é responsável pelo cumprimento das metas e resultados esperados. A falta de responsabilidade compromete a avaliação do desenvolvimento das ações propostas e a obtenção dos</p>	<p>Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento para que implemente e estrutura de governança aos Sistema de Planejamento e Orçamento</p>	<p>Uma estrutura de governança clara facilita o alinhamento dos interesses dos atores envolvidos no programa de governo. Isso significa que todas as partes interessadas estão trabalhando em direção aos mesmos objetivos e metas, evitando conflitos de interesse e competição prejudicial. O alinhamento de interesses promove a colaboração e a sinergia, resultando em uma implementação mais eficiente e eficaz das ações propostas.</p>
--	---	---	---	---	--	--

**resultados  
desejados.**

**4) pode levar a uma  
baixa transparência e  
falta de informação  
sobre o  
desenvolvimento do  
programa de  
governo.**

**5) pode levar a uma  
ineficiência e ao  
desperdício de  
recursos no  
programa de  
governo. A ausência  
de coordenação e  
supervisão  
adequadas pode  
resultar em  
sobreposição de  
esforços, duplicação  
de atividades e  
alocação inadequada  
de recursos. Isso  
compromete a  
avaliação do  
desenvolvimento das  
ações e a utilização**

				eficiente dos recursos disponíveis.		
6) Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos não passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentaria previstas nas peças de planejamento.	1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Entrevista com servidores ;	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento. Afirmado também nas entrevistas realizadas com	5) Deficiência no processo de avaliação periódica dos recursos financeiros definidos para os programas temáticos previstos nas peças de planejamento.	1) Pode levar ao não cumprimento das metas prevista aos programas de temáticos definidos para as Políticas Públicas.	Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento para que implemente o fluxo processual de avaliação periódica	A avaliação periódica dos recursos financeiros permite que a organização acompanhe de perto o desempenho financeiro em relação às previsões e metas estabelecidas. Isso ajuda a identificar desvios e tomar medidas corretivas oportunamente, evitando problemas financeiros mais graves. Facilitará a

		os gestores e servidores das unidades avaliadas.			dos recursos financeiros previstos nas peças de planejamento.	tomada de decisões informadas em relação a investimentos, projetos, contratações e outras áreas estratégicas, com base nos recursos disponíveis e nas necessidades identificadas.
7) O Sistema de software utilizado pela a entidade permite somente o lançamento das informações orçamentárias fiscais não permitindo lançar as metas físicas dos programas de governo.	1) Solicitação de informação es encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Entrevista com servidores ; 3) avaliação setorial	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento, assim como entrevistas realizadas pelas unidades avaliadas. Análise ao	6) Ineficiência no Sistema de software utilizado pela Prefeitura, em que permite somente o lançamento das informações orçamentárias fiscais não permitindo lançar as metas físicas dos programas de governo.	1) Ao não permitir o lançamento das metas físicas dos programas de governo, o sistema de software impede a integração entre o planejamento financeiro e o planejamento de metas. Isso dificulta a definição de metas realistas e alinhadas com os recursos disponíveis, bem como a avaliação do desempenho em relação a essas metas. Dificulta na	Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento para que viabilize o melhorias no Sistema de Software que permita lançar as metas	1) O sistema permitirá a integração das informações financeiras (orçamentárias fiscais) com as informações operacionais (metas físicas) dos programas de governo. Isso fornecerá uma visão abrangente e integrada do desempenho e da execução dos programas em termos financeiros e

	<p>sistema contratado pela gestão municipal e relatórios anuais de avaliação dos programas emitidos sobre o período.</p>	<p>análise de resultados e sem essas informações, torna-se desafiador avaliar se os recursos financeiros estão sendo adequadamente utilizados para atingir os objetivos estabelecidos e identificar possíveis problemas ou desvios.</p> <p>2) Impede uma alocação eficiente de recursos entre os programas de governo. Sem informações precisas sobre as metas físicas e os resultados alcançados, a entidade pode ter dificuldade em priorizar e distribuir os recursos de maneira estratégica e eficaz, prejudicando a</p>	<p>físicas estabelecidas nas peças de planejamento.</p>	<p>físicos. 2) Com a capacidade de lançar as metas físicas no sistema, a entidade poderá realizar análises mais completas e precisas do desempenho dos programas de governo. Será possível comparar os resultados alcançados com as metas estabelecidas, identificar lacunas e desvios, e tomar medidas corretivas e de melhoria com base nessas análises.</p>
--	--	--	---	--

				<p>eficiência e a efetividade dos programas.</p> <p>3) Impede a identificação de lacunas e oportunidades de melhoria nos programas de governo.</p> <p>4) Limitação na tomada de decisões informadas.</p>		
<p>8) O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual não geraram subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação</p>	<p>1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Analise as Leis orçamentárias; 3) Analise os</p>	<p>Analise a resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, e avaliação nas visitas setoriais,</p>	<p>7) Ineficiência no processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual que permitiram gerar subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do</p>	<p>1) A ineficiência no acompanhamento/monitoramento orçamentário dificulta a obtenção de uma visão clara e atualizada do desempenho financeiro da entidade. Sem informações precisas sobre a execução orçamentária, torna-se difícil identificar áreas com desvios, ineficiências ou</p>	<p>Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento para que implemente o fluxo processual de avaliação</p>	<p>Para superar esses problemas, é essencial investir em sistemas e processos que permitam um acompanhamento/monitoramento orçamentário eficiente e uma avaliação robusta das peças orçamentárias. Isso pode incluir o uso de sistemas de informação integrados, a</p>

do processo orçamentário.	Decretos de Créditos adicionais		processo orçamentário.	<p>necessidades de realocação de recursos.</p> <p>2) falta de informações atualizadas e detalhadas sobre o desempenho financeiro impede a identificação de áreas onde os recursos estão sendo subutilizados, desperdiçados ou onde são necessárias realocações para maximizar o impacto dos investimentos.</p> <p>3) Sem um acompanhamento regular, os desvios orçamentários podem passar despercebidos por um longo período de tempo, tornando mais difícil a correção oportuna e efetiva desses problemas.</p>		periódica das metas previstas nas peças de Planejamento PPA; LDO e LOA, avaliando a compatibilidade de informações,	definição de indicadores de desempenho claros, a capacitação dos profissionais envolvidos e a implementação de mecanismos de controle e auditoria adequados. Essas medidas contribuirão para a obtenção de subsídios valiosos para a melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação
---------------------------	---------------------------------	--	------------------------	--	--	---	--

**4) A ineficiência nesse processo dificulta a obtenção de dados relevantes e confiáveis para a retroalimentação do ciclo orçamentário, impedindo a identificação de ajustes necessários e a melhoria contínua do planejamento financeiro.**

**5) Sem informações precisas e atualizadas sobre a utilização dos recursos, fica mais difícil comunicar e prestar contas sobre o desempenho financeiro aos stakeholders, como cidadãos, legisladores e órgãos de controle.**



<p>9) O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 não apresentou efetivamente, ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos</p>	<p>1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) Análise aos Relatórios anuais de avaliação dos programas; 3) Análise aos procedimentos de elaboração da Lei do PPA 2022-2025.</p>	<p>Análise das informações encaminhada pela Secretária Municipal de Finanças em 27/02/2023 e análise aos relatórios anuais de avaliação dos programas e os procedimentos de elaboração da lei do PPA 2022-2025 ficou evidenciado a situação encontrada.</p>	<p>8) Ineficiência no processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021, visando alocação de recursos públicos.</p>	<p>1) Pode haver um desalinhamento entre as metas estabelecidas no plano e a alocação de recursos. Isso significa que os recursos podem ser direcionados para áreas que não estão de acordo com as prioridades definidas no PPA, comprometendo a eficácia das políticas públicas. 2) pode levar a uma baixa qualidade dos projetos e programas implementados. 3) Pode gerar desconfiança por parte da sociedade e comprometer a prestação de contas por parte do governo. 4) A ineficiência no processo de monitoramento e</p>		<p>Para superar esses problemas, é essencial investir em sistemas e processos que permitam um acompanhamento/monitoramento orçamentário eficiente e uma avaliação robusta das peças orçamentárias. Isso pode incluir o uso de sistemas de informação integrados, a definição de indicadores de desempenho claros, a capacitação dos profissionais envolvidos e a implementação de mecanismos de controle e auditoria adequados. Essas medidas contribuirão para a obtenção de subsídios valiosos para a melhoria das alocações</p>
---	---	---	---	--	--	--

				avaliação pode resultar em um impacto limitado dessas políticas. Sem uma avaliação adequada, não é possível medir o progresso e os resultados alcançados, o que pode comprometer a efetividade das ações governamentais.		orçamentárias e a retroalimentação
10) O monitoramento durante a fase da execução orçamentária não propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas.	1) Solicitação de informação es encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) informação es setoriais; 3) aferição das	Com base nas análises das informações descritas na resposta encaminhada pela Secretária Municipal de Finanças em 27/02/2023, analise aos relatórios anuais de avaliação dos programas ficou evidenciado a	9) Ineficiência no monitoramento durante a fase da execução orçamentária que propicie aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas.	1) Um monitoramento ineficiente pode resultar em uma falta de informações atualizadas sobre a execução dos programas governamentais. Isso dificulta a capacidade dos gestores de acompanharem o progresso, identificarem problemas e tomarem decisões	Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento para que fomente melhorias no processo de monitoramento da	Procedimentos eficientes de monitoramento e acompanhamento da execução orçamentária. Isso inclui a definição clara de indicadores de desempenho, a coleta e análise regular de dados, o uso de tecnologias adequadas para automatizar o processo de monitoramento, e a capacitação dos

	<p><b>informações dos dados contidos nos Relatórios anual de avaliação</b></p>	<p><b>situação encontrada.</b></p>	<p><b>oportunas para corrigir desvios e ajustar as ações em andamento.</b></p> <p><b>2) Sem um monitoramento adequado, os gestores podem não ter acesso a dados e indicadores que apontem problemas e desafios específicos na execução dos programas. Isso torna difícil identificar áreas que exigem atenção especial e pode resultar em atrasos, desperdício de recursos e impacto limitado das políticas públicas.</b></p> <p><b>3) A ineficiência nesse processo pode limitar a capacidade dos gestores de fazerem alterações necessárias para</b></p>	<p><b>execução orçamentária física e financeira dos programas de governo definidos nas peças de planejamento.</b></p>	<p><b>gestores para interpretar e utilizar as informações de forma eficaz. Além disso, a promoção da transparência, da prestação de contas e da participação da sociedade também desempenha um papel crucial na melhoria do monitoramento e na tomada de decisões relevantes nos programas governamentais.</b></p>
--	--	------------------------------------	--	---	--

**otimizar a aplicação dos recursos, responder a mudanças nas condições ou prioridades, e maximizar os resultados alcançados.**

**4) A falta de monitoramento adequado durante a execução orçamentária pode aumentar os riscos de desvio de recursos e corrupção.**

**5) Um monitoramento ineficiente torna mais desafiador para os gestores prestarem contas sobre a execução dos programas governamentais.**

<p>11) Os Relatórios de Avaliação anual dos Programas de Programas de Governo, dispõe somente de informações das execuções orçamentaria financeira/fiscais, ficando prejudicada as metas físicas.</p>	<p>1) Solicitação de informações encaminhada a Secretaria Municipal de Finanças; 2) analise aos Relatórios anuais de avaliação dos programas;</p>	<p>Analises das informações encaminhada pela Secretária Municipal de Finanças em 27/02/2023 e analise aos relatórios anuais de avaliação dos programas ficou evidenciado a situação encontrada.</p>	<p>10) Fragilidade de informações nos Relatórios de Avaliação anual dos Programas de Governo, dispondo somente de informações das execuções orçamentaria financeira/fiscais, ficando prejudicada as metas físicas.</p>	<p>1) Focando apenas na execução orçamentária, os relatórios não fornecem uma visão abrangente do desempenho dos programas de governo. Isso resulta em uma avaliação incompleta, pois as metas físicas são essenciais para medir o impacto real das ações governamentais. 2) A falta de informações sobre as metas físicas impede a análise adequada da eficiência dos programas. A avaliação financeira pode indicar apenas se os recursos foram utilizados, mas não se foram utilizados de forma eficiente para atingir os resultados esperados.</p>	<p>Encaminha-se a unidade administrativa, gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento para que fomente adequações na elaboração do Relatório Anual de avaliação dos Programas, com vista a obter dados também das metas físicas.</p>	<p>Avaliações mais completa e precisa do desempenho dos programas facilitando a tomada de decisões pelos gestores públicos. Além disso possibilitará mais transparência na prestação de contas, garantindo que os cidadãos tenham acesso a informações claras sobre como os recursos públicos estão sendo utilizados e quais resultados estão sendo alcançados.</p>
---	---	---	--	--	---	---

**3) A ausência de informações sobre as metas físicas nos relatórios pode criar uma lacuna na transparência, prejudicando a confiança no governo e nas políticas implementadas.**

**4) Informações incompletas e imprecisas nos relatórios dificulta a tomada de decisões informadas por parte dos gestores públicos.**

**5) Sem informações claras sobre as metas físicas, os programas de governo correm o risco de alocar recursos de forma inadequada, levando a desperdício de recursos públicos, uma vez que não há uma avaliação**

			<b>adequada do retorno sobre o investimento em termos de resultados tangíveis alcançados.</b>		
--	--	--	---	--	--

*Fonte: Elaboração própria - Modelo Manual de Auditoria Operacional - TCU, adaptado pela pesquisadora*



idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO